

A cura di  
Fulvio Cortese, Mauro Marcantoni, Riccardo Salomone

# Deontologia e buon andamento della pubblica amministrazione



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



**La tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Provincia Autonoma di Trento, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla Pubblica Amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle pubbliche amministrazioni.

1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*  
Collana diretta da Mauro Marcantoni

1. Nadio Delai, Mauro Marcantoni, *Lo sviluppo come responsabilità diffusa. Primo rapporto sulla classe dirigente in Trentino*
2. Mauro Marcantoni, Vincenzo Veneziano, *Rapporto sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni e nelle Province Autonome. Modelli, strumenti ed esperienze a confronto*
3. Alberto Mancinelli, *La comunicazione sostenibile. Valori, reputazione e governo nelle democrazie complesse*
4. Umberto Martini, Josep Ejarque (a cura di), *Le nuove strategie di destination marketing. Come rafforzare la competitività delle regioni turistiche italiane*
5. Sara Guelmi, ES.SER.CI. *Esperienze di Servizio Civile. Il punto sulle attività delle Regioni*
6. Mauro Marcantoni, *Il Dirigente Pubblico come agente di innovazione*
7. Censis, tsm-Trentino School of Management, *Da Sovrano a Sistema. La metamorfosi dello Stato*
8. Ugo Morelli, Silvia Bruno (a cura di), *Il linguaggio crea mondi. Esplorazioni sulla natura dell'esperienza estetica e creativa*
9. Stefano Girella (a cura di), *Organismi di diritto pubblico e imprese pubbliche. L'ambito soggettivo nel sistema degli appalti europeo e nazionali*
10. Loris Gaio (a cura di), *Project Management: elementi teorici e applicazioni. Metodi ed evidenze empiriche per il turismo*
11. Ugo Morelli, Gabriella De Fino (a cura di), *Management dell'arte e della cultura. Competenze direzionali e relazioni lavorative nelle istituzioni dell'arte e della cultura*
12. Mauro Marcantoni, Efisio Espa (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*
13. Gianfranco Postal, Mauro Marcantoni (a cura di), *L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001*
14. Gianfranco Postal, Mauro Marcantoni (a cura di), *L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della PAT*
15. Gianfranco Postal, Mauro Marcantoni (a cura di), *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT*
16. Luciano Hinna, Mauro Marcantoni (a cura di), *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*
17. Luciano Malfer, *Fattore 4: uno slogan per la sostenibilità del welfare*
18. Claudio Martinelli (a cura di), *Il management del simbolico come fattore di sviluppo. Le politiche per la cultura nella Provincia di Trento*
19. Francesco Giambone, *Politiche per la cultura in Europa. Modelli di governance a confronto*
20. Luciano Malfer (a cura di), *Family Audit: la nuova frontiera del noi. Linee guida per la certificazione aziendale*
21. Gianfranco Cerea, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*
22. Luciano Malfer e Francesca Gagliarducci (a cura di), *Festival della Famiglia di Trento, Crisi economica e programmazione delle politiche familiari*

A cura di  
Fulvio Cortese, Mauro Marcantoni, Riccardo Salomone

# **Deontologia e buon andamento della pubblica amministrazione**

*In copertina: Fortunato Depero, Il re di denari, sec. XX,  
tarsia in panni, 46,5x98 cm,  
Rovereto, Mart (Museo di Arte Moderna e Contemporanea di Trento e Rovereto)*

Copyright © Fortunato Depero by SIAE 2014  
Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Sommario

<b>Prefazione</b>	Pag.	7
-------------------	------	---

**Prima Parte**  
**DEONTOLOGIA E PROFESSIONALS PUBBLICI.**  
**TESTIMONIANZE**

<b>Introduzione</b> , di <i>Mauro Marcantoni</i>	»	13
<b>1. Riflessioni per il dibattito</b> , di <i>Fulvio Cortese e Riccardo Salomone</i>	»	16
1.1. Il tema e la struttura della discussione	»	16
1.2. Perché discutere di deontologia?	»	17
1.3. Deontologia, pubbliche amministrazioni e <i>professionals</i>	»	19
<b>2. Ordine pubblico e sicurezza</b> , di <i>Francesco Famiglietti</i>	»	23
<b>3. Giustizia</b> , di <i>Arianna Busato</i>	»	35
<b>4. Sanità</b> , di <i>Luciano Flor</i>	»	45
<b>5. Management pubblico</b> , di <i>Claudio Bortolotti</i>	»	51
<b>6. Educazione</b> , di <i>Beatrice de Gerloni</i>	»	55
<b>7. Deontologia e etica della pubblica amministrazione</b> , di <i>Paola Molognoni</i>	»	60

**Seconda Parte**  
**ESPERIENZE DEONTOLOGICHE E LETTURE CRITICHE.**  
**L'OPINIONE DEGLI STUDIOSI**

<b>Contributo di Roberto Toniatti</b>	»	65
<b>Contributo di Sandro De Nardi</b>	»	77
<b>Contributo di Carlo Casonato</b>	»	90
<b>Contributo di Fabrizio Fracchia</b>	»	98
<b>Contributo di Gianluca Gardini</b>	»	104
<b>Contributo di Carlo Mancinelli</b>	»	112
<b>Contributo di Alessandro Melchionda</b>	»	117
<b>Contributo di Sandro Mainardi</b>	»	127
<b>Gli autori</b>	»	139



## *Prefazione*

I contributi raccolti in questo volume costituiscono il frutto di riflessioni sorte nell'ambito di un seminario organizzato a Trento il 21 febbraio 2012, con la collaborazione di tsm – Trentino School of Management, IISA – Istituto Italiano Scienze Amministrative e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento.

L'incontro si proponeva di ricostruire il funzionamento delle regole deontologiche nell'attività dei “professionisti” pubblici. Di più, il seminario si proponeva di indagare, anche in chiave di riforma, quale potesse essere il valore aggiunto della deontologia per il raggiungimento, da parte di quanti a diverso titolo operano nella pubblica amministrazione, di obiettivi sfidanti e di risultati efficienti.

Occorre quindi subito segnalare che, mentre si componevano gli atti raccolti in questo volume, una riforma dell'assetto delle regole in materia vi è realmente stata. Con la legge 6 novembre 2012, n. 190 (“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”) si è posto mano, tra le altre cose, alla disciplina del *codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni* (v. art. 1, comma 44, che ha modificato l'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, e, quindi, il DPR 16 aprile 2013, n. 62 recante il codice in questione), peraltro con forti spinte *legificanti* e *pubblicizzanti*, confermando le tendenze all'irrigidimento delle regole di natura deontologica già ampiamente emerse al tempo del nostro seminario.

A prescindere dalla considerazione dei futuri sviluppi dell'ordinamento e dei risultati cui il nuovo assetto potrà condurre, qui preme sottolineare che una discussione sul rapporto tra deontologia ed efficienza pubblica risulta con tutto ciò viepiù attuale, se non altro per la ragione che il rinnovamento della cornice nella quale la novella a cui si è accennato si trova inserita (quella della

lotta, a largo raggio, contro la corruzione, la concussione, i conflitti di interesse, il perdurare di diffuse situazioni di incompatibilità, etc.) lascia sguarnito il campo peculiare che la prospettiva del nostro seminario trentino voleva illuminare. Quello che infatti interessava – e che, in effetti, ancora interessa – evidenziare, non è solo il rapporto tra deontologia e correttezza (legalità e imparzialità dell'azione pubblica), ma anche il legame tra deontologia e perseguimento ottimale delle finalità nell'agire pubblico (inteso, quest'ultimo tanto come buon andamento dell'organizzazione nel suo complesso, quanto come prestazione o *performance* individuale).

Dal principio, le motivazioni che hanno ispirato il seminario poggiavano specialmente sull'intuizione che la deontologia potesse essere intesa come risorsa fondamentale per la valorizzazione delle competenze e delle capacità dei singoli funzionari pubblici, e, soprattutto, di quel funzionario che sia chiamato ad esercitare attività di altro profilo, cioè tecnicamente qualificate o particolarmente delicate in rapporto alla funzione in cui si inseriscono. Di qui era derivata la scelta di concentrarsi, innanzitutto, su figure di pubblici impiegati intrinsecamente dotate di una propria ed autonoma professionalità, al fine di cogliere, in quei contesti, la valenza positiva dell'orizzonte deontologico e gli snodi sfuggenti e *liquidi* che esso tuttora conosce. Questi profili dovevano essere approfonditi sia con riguardo al rapporto tra deontologia e singole prestazioni che connotano le diverse figure professionali, sia con riguardo alle influenze che il tema deontologico può esercitare, complessivamente, sulla struttura burocratica di riferimento. In particolare, affinché l'incontro potesse rappresentare l'occasione per uno scambio reale di idee ed esperienze, oltre che di suggerimenti concreti e operativi, esso era stato concepito con la dichiarata finalità di creare un dialogo effettivo tra “professionisti” pubblici e studiosi. Alle testimonianze dei primi, infatti, sono seguite le letture critiche dei secondi, con una discussione conclusiva a mo' di tavola rotonda, utile ad un ulteriore confronto propositivo. La comune base di discussione era rappresentata da uno schematico *position paper predisposto in anticipo rispetto alla giornata seminariale*, con l'esposizione di alcuni dei principali problemi che le questioni deontologiche ponevano e pongono nel settore pubblico, dei tentativi finora esperiti per la sua valorizzazione, dell'importanza delle tante figure di vertice e di alta professionalità inserite nella p.a. ed espressione di expertise specifica e, infine, del correlato e diffuso bisogno di motivazione personale e di impegno etico.

L'ordine dei materiali proposti in questo volume riflette così l'articolazione della giornata di studio. Nella *prima parte* si trova traccia delle opinioni e delle meditazioni che i diversi “testimoni” sono stati sollecitati a formulare prendendo spunto dal *paper* introduttivo. Nella *seconda parte*, invece, so-

no stati acquisiti gli articolati e diversi interventi che hanno prodotto alcuni esperti, sia nella loro qualità di *discussant*, sia quali osservatori qualificati del dibattito conclusivo.

Un ringraziamento non rituale va, infine, a coloro i quali hanno reso possibile il seminario e quindi la pubblicazione di questo volume. Anzitutto Daria de Pretis, oggi Rettrice dell'Università di Trento e già Presidente di IISA, e Luca Nogler, al tempo Preside della Facoltà di Giurisprudenza, i quali hanno sapientemente guidato i relatori coordinando i lavori del seminario nelle diverse sessioni in cui si è articolato; poi Carla Boninsegna, dello staff amministrativo della Facoltà di Giurisprudenza, e Paola Mognoni, responsabile dell'Alta Formazione per tsm, per il vigoroso supporto organizzativo.

*Trento, 26 luglio 2013*

*Fulvio Cortese - Mauro Marcantoni - Riccardo Salomone*



*Prima Parte*

*Deontologia e professionals pubblici.*

*Testimonianze*



## *Introduzione*

L'introduzione agli atti di questo seminario non può prescindere da un ragionamento preliminare sull'importanza che oggi rivestono la deontologia e l'etica, per l'agire amministrativo.

Per comprendere come queste siano dimensioni irrinunciabili per spiegare e condurre l'azione della Pubblica Amministrazione, occorre partire dalla complessità dell'oggi.

La complessità del fare Amministrazione nel mondo di oggi.

Le ragioni della accennata complessità sono più d'una.

Innanzitutto, la p.a. si rapporta ormai ad un mondo globale che non è più il territorio nel quale fisicamente si trova ad operare. Relazionarsi al mondo globale attuale richiede una capacità che va oltre la buona gestione corrente della p.a.: non si può più non pensare i singoli servizi rapportandoli ad una realtà più ampia ed avendo la consapevolezza che, ad esempio, in settori come quello sanitario, si debba oggi ragionare in termini di rete più estesa rispetto al proprio territorio, soprattutto con riferimento alle strutture ad alta specialità.

In seconda battuta occorre considerare l'affermazione, nel secolo scorso, dei diritti sociali sanciti anche dalla prima parte della nostra Costituzione e che sono ormai un dato acquisito ed irrinunciabile. Diritti quali salute, istruzione, lavoro, rappresentano obiettivi che richiedono processi di realizzazione molto complessi, all'interno dei quali, oggi, la macchina pubblica deve agire unitariamente a ciò che la circonda: la comunità, il mondo economico.

Ciò rende ulteriormente complesso fare amministrazione.

A questo si va a sommare il fatto che l'attuale modello di Stato non è più quello dello Stato sovrano che si rapporta in via gerarchica ai cittadini, quanto piuttosto di uno "Stato sistema" all'interno del quale contano le singole soggettività e le diverse reti di aggregazione di interessi.

La forte soggettività aumenta di conseguenza la rilevanza e la centralità dei comportamenti dei singoli. Ciò è ribadito anche dalla inevitabile constatazione della ripetitività dei concetti di fondo delle riforme degli ultimi vent'anni.

Se le riforme replicano gli stessi propositi è perché ciò che non è mutato, o almeno non abbastanza, sono infatti i comportamenti e una cultura di fondo in parte ancora formalista, che resiste nella azione della Pubblica amministrazione.

Una ulteriore complicazione dell'azione delle p.a. oggi, è rappresentata ancora dalla combinazione di due fattori: l'innovazione tecnologica e le dinamiche di mercato. Fattori che non possono non condizionare l'agire della p.a., che non può più concepire se stessa in modo avulso dal contesto che la circonda, perché quel contesto pullula di nuovi stakeholder e dimensioni fino ad ora trascurate, ma che possono aprire scenari nuovi anche per la Pa.

Infine non si può che fare riferimento alla crisi economica ed alla conseguente e progressiva contrazione delle risorse a disposizione delle amministrazioni, circostanza che impone oggi di selezionare spese e progetti ed in ultima istanza, quindi, di operare delle scelte.

Per operare scelte sono però necessari criteri qualitativi che forse le norme che si sono susseguite negli ultimi anni a determinare ogni aspetto della vita dell'Amministrazione, finanche quelli relativi alla gestione ed al risultato, non possono interpretare una volta e per sempre.

Spesso in Italia si è pensato infatti che la norma fosse la risposta ad ogni problema: la norma fatica però a rincorrere la complessità della quale si parlava, poiché la complessità in quanto tale non può essere compresa. L'eccessiva normazione, la ricerca di dettagliare quello che non si può dettagliare, come ad esempio i comportamenti, rende evidente come il ragionamento vada oggi ribaltato.

Lo sforzo estremo di normare tutto, di dettagliare tutto, ha finito per deresponsabilizzare chi opera nella p.a. e per distogliere dal raggiungimento del risultato, che è il vero obiettivo dell'agire amministrativo.

Ciò è prova del fatto che il diritto non arrivi in tutte le maglie fitte della complessità sociale, economica, culturale e relazionale.

Ecco che in questo quadro l'etica e la deontologia possono quindi davvero rivestire un ruolo fondamentale in futuro, come criterio guida per l'agire amministrativo.

Rapportandosi all'etica in tal senso, il pensiero di Schopenhauer e altri filosofi che hanno contestualizzato la ricerca di bene-male nel dare valore collettivo ai comportamenti, si attaglia bene a quanto si intende esprimere qui.

Vi è oggi anche quando si riflette sulla p.a., il bisogno di essere consapevoli di quali siano le caratteristiche di un mondo talmente complicato da non potere essere semplificabile.



Etica e deontologia diventano così strumenti attraverso i quali costruire l'agire della nuova p.a., consapevole del contesto in cui vive ed opera e sui quali è necessario interrogarsi, come di seguito si farà.

*Mauro Marcantoni*

# *1. Riflessioni per il dibattito*

*di Fulvio Cortese e Riccardo Salomone*

## **1.1. Il tema e la struttura della discussione**

Inquadriamo il tema di questo seminario in un contesto – come è in particolare quello trentino – in cui obiettivi sfidanti e risultati di eccellenza siano alla portata dell'azione pubblica e di quanti operano nella pubblica amministrazione. Il tema da indagare si aggancia direttamente al valore della “cosa pubblica” e si riferisce tanto agli operatori della p.a. e alle loro singole professionalità (con i vincoli e le responsabilità che connotano le diverse figure), come alla dimensione organizzativa nella quale si inseriscono. In sintesi, vogliamo esplorare il ruolo e le potenzialità della dimensione etica o, per meglio dire, deontologica nel rapporto tra persone e pubblica amministrazione, tenuto conto che, più in generale, tutte le realtà pubbliche si vogliono sempre più rapide ed efficienti, ma anche capaci, al tempo stesso, di tenersi lontano da malcostume, cattiva reputazione e altre degenerazioni. Perché il seminario possa rappresentare l'occasione per uno scambio reale di idee, oltre che di suggerimenti operativi, avviamo la discussione, partendo da questo rapido position paper, con una serie di testimonianze di professionisti, dirigenti e alti funzionari: il loro ruolo porta dati di esperienza importanti, anche in chiave critica.

Dopo le testimonianze sono previsti una serie di interventi di taglio teorico, ma in contrappunto, alla maniera di discussant, da parte di accademici di diversa sensibilità e appartenenza disciplinare. Discutono quindi il tema studiosi e pratici in grado di guardare ai problemi sul tappeto, in astratto e in concreto, da diversi punti di osservazione.

## 1.2. Perché discutere di deontologia?

Le ragioni per cui il tema è stato ed è importante sono molte, e molto hanno a che vedere con il dibattito sul buon funzionamento della pubblica amministrazione, nel nostro Paese come altrove. Proviamo a fissare alcune di queste ragioni per avviare il seminario e la discussione, nella consapevolezza che, ad oggi, i risultati raggiunti da quanti hanno esplorato il problema nell'ottica della sua valorizzazione non sono particolarmente confortanti. Sul tema, in estrema sintesi, aleggia la prudenza e un certo diffuso scetticismo.

Senza cedere ad allarmismi estremi (emergenza etica, ansia di moralizzazione, ecc.) si può dire, anzitutto, che la questione deontologica ha ricevuto attenzione crescente in perfetta corrispondenza con le innovazioni organizzative e le riforme amministrative dell'ultimo ventennio. Il discorso sulla deontologia è stato funzionale soprattutto al tentativo di restituire alla "cosa pubblica" credito perduto, credibilità smarrite o comunque messe in discussione. In un certo modo, il discorso sulla deontologia pubblica ha cercato di portare un contributo al rinnovamento della legittimazione sociale dell'attività amministrativa e dei pubblici poteri in genere.

Il nostro tema, oggi, va quindi calibrato in modo da tenere fermo il punto di arrivo di questa lunga stagione di innovazioni e trasformazioni istituzionali.

Abbiamo in molti settori pubblici (certo, non in tutti) regole nuove e, anzi, ripetutamente rinnovate, e ci muoviamo in fondo entro la cornice di uno Stato diverso, meno compatto, meno autoritario – uno Stato che, da sovrano, ormai da tempo si è fatto e si sta facendo sempre più sistema. Siamo di fronte ad un nuovo modo di intendere la pubblica amministrazione e la sua azione. La cura concreta degli interessi pubblici è distribuita tra diversi soggetti e lo stesso interesse pubblico viene percepito come l'incontro e quindi la sintesi di una molteplicità di interessi, di vario ordine e valore. La buona amministrazione non è più soltanto la imparziale, integra, disinteressata e puntuale esecuzione di indirizzi e direttive superiori. La buona amministrazione viene misurata altresì sulle capacità di realizzare concretamente obiettivi ambiziosi, ottenendo il massimo dalle (poche) risorse a disposizione e valorizzando tanto le competenze, quanto lo slancio e persino l'estro dei singoli. Aumenta, quando si valutano comportamenti e attività, la distanza e si apre la forbice tra obiettivi "istituzionali" e obiettivi "strategici". E questa tendenza si è notevolmente rafforzata negli ultimi anni fino ad abbracciare finanche il contesto istituzionale pubblico puro, cioè le pubbliche amministrazioni in senso stretto: dove non ci sono azionisti o padroni che mettano in gioco il loro patrimonio o la loro immagine; dove non c'è un vero mercato che possa allontanare i clienti

insoddisfatti né il sistema delle sanzioni, delle regole, scritte e non scritte, e degli incentivi che è indotto dalla concorrenza.

Vero è, in ogni caso, che il discorso deontologico incrocia il discorso giuridico, quello che attiene alle norme di diritto in senso stretto (pubblico, amministrativo, penale, civile, del lavoro, ecc.) che regolano l'azione degli operatori del settore pubblico e le corrispondenti dinamiche promozionali e/o sanzionatorie. Si dovrebbe allora porre mente, prima di tutto, al modo in cui la "cosa pubblica" e l'agire "per il pubblico" sono considerati nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

In questa prospettiva, la valorizzazione dei profili deontologici si può concepire essenzialmente in due modi.

Da un lato, come fattore rafforzativo dell'etica pubblica, in senso soggettivo. La deontologia garantisce, cioè, un'effettiva e spontanea applicazione per tutte le regole (di incompatibilità, di astensione, ma anche di informazione, di segnalazione, di denuncia, oltre che di adempimento puntuale e diligente delle proprie mansioni) che impongono a chi è titolare di pubbliche funzioni o esercita pubblici poteri (o a colui che comunque è alle dipendenze dell'amministrazione pubblica) di non rendersi responsabile di esiziali sovrapposizioni tra interessi generali e interessi puramente egoistici: evitare, in altre parole, di contribuire a generare situazioni in cui l'attenzione ai secondi possa comportare una disfunzione nella protezione dei primi.

Per altro verso, al contempo, l'enfasi sull'importanza della deontologia ha assunto e assume una valenza, per così dire, "proattiva". Dal punto di vista dei principi giuridici, si tratta, cioè, di riconoscere che gli obblighi stabiliti agli artt. 54 e 98 Cost. ("disciplina ed onore"; "servizio esclusivo della Nazione") non esauriscono il loro ruolo sul piano negativo (o difensivo) della lotta a potenziali disfunzioni / sviamenti / cortocircuiti delle azioni individuali dei servitori della cosa pubblica. Essi costituiscono, vieppiù, la proiezione diffusa dei principi di imparzialità e di buon andamento che l'art. 97 Cost. pone all'amministrazione in senso oggettivo. Essi diventano in questo modo, la leva di comportamenti virtuosi non solo perché improntati a un contegno di cautela e di "rigore", ma anche perché attivamente "performanti", cioè ispirati a criteri di responsabilizzazione efficiente del singolo agente.

In chiave puramente teorica, la prima prospettiva non è in contraddizione con la seconda. In qualche modo, infatti, l'una sorregge l'altra.

Nonostante ciò, la ricognizione della prassi e delle tante discussioni che la questione deontologica anima periodicamente ed immancabilmente pone taluni interrogativi. In entrambe le prospettive, infatti, è latente il germe di impostazioni operative non propriamente sinergiche. È noto, in buona sostan-

za, che, di fatto, vi possono essere condotte inappuntabili anche in contesti organizzativi poco dinamici e poco reattivi.

Non è infrequente riscontrare situazioni in cui il rafforzamento delle regole (che abbiamo definito come) “soggettive” può condurre alla metabolizzazione di atteggiamenti poco propositivi, se non concretamente de-qualificanti e de-responsabilizzanti.

In parte, un simile fenomeno può imputarsi al fatto che la deontologia è stata valorizzata, anche formalmente, sussumendo i doveri deontologici nella categoria dei parametri pensati per l’applicazione di sanzioni (penali, erariali, disciplinari, ecc.): il canone deontologico, in questo modo, lungi dal diventare “motore” di azioni pronte ed efficaci, rischia di trasformarsi in una fonte di timori e di disincentivi. Inoltre, in quest’ottica il criterio deontologico tende ad assumere le sembianze di una prescrizione imperativa, di una regola che, per il solo fatto di imporre un “vincolo”, acquista la fisionomia antipatica di un comando anziché il tono persuasivo di una convinzione assimilata e rivendicata.

Allo stesso modo, una valorizzazione massima del “risultato” si nutre dell’assunzione di tecniche e di dinamiche “strategiche”, che, sia pur al fine di raggiungere condivisibili obiettivi di miglioramento delle prestazioni dell’amministrazione, possono mettere a rischio diritti o interessi degli stessi destinatari dell’azione amministrativa. Agire in modo deontologicamente inappuntabile non può risolversi nel puro paradigma di “fedeltà alla causa”; in uno Stato democratico e pluralista, agire con “disciplina ed onore” significa anche curare l’interesse pubblico e rinnovarne la legittimazione. Il rispetto di regole formali, in altri termini, non esaurisce la sua funzione nella tutela di un valore astratto di correttezza o di *fairness* procedimentale, ma è espressione di un linguaggio condiviso di cittadinanza.

È per tutto questo, in definitiva, che discutere, oggi, di deontologia può significare innanzitutto cercare di comprendere come sciogliere questi attriti e, specialmente, come farlo in quei contesti nei quali l’azione pubblica si avvale di professionalità elevate o molto specifiche: in situazioni, quindi, in cui la legittimazione dell’*expertise* può facilmente collidere con l’esigenza di legittimazione “etica” socialmente riconosciuta.

### **1.3. Deontologia, pubbliche amministrazioni e *professionals***

Le nostre pubbliche amministrazioni hanno nel proprio “organico” molti *professionals*. Vi sono, in altri termini, molti soggetti impegnati, in settori anche tra loro molto diversi, nella spendita, in nome della “cosa pubblica”, di professionalità specifiche e competenze specialistiche particolarmente pro-