

Riflessioni sull'etica pubblica

G i o v a n n i N e r v o

Un complesso
di norme che
interessano tutti

Per definire l'oggetto di cui parliamo occorre distinguere il sostantivo «etica» e l'aggettivo «pubblica».

Il vocabolario dà questo significato alla parola «etica»: la scienza morale, il complesso delle norme, delle consuetudini di comportamento morale (Passerini Tosi). Radice: «ethos», «costume». Quella parte della filosofia che studia la morale (Palazzi).

«Pubblica»: che riguarda tutti, che interessa tutti, che è comune a tutti, che è di comune utilità.

«Privato»: contrario di «pubblico». Scuola privata, scrittura privata (senza l'intervento del notaio), vita privata ecc.

L'etica pubblica, dunque, è il complesso delle norme che riguardano tutti, interessano tutti, di comune utilità: norme che regolano i rapporti delle persone con la comunità e con le sue istituzioni, come pure norme che regolano i rapporti delle istituzioni con le persone e fra di loro. L'etica privata, invece, riguarda le norme morali che regolano la vita privata di ognuno. Per esempio, fumare in casa mia riguarda l'etica privata, perché il fumo può danneggiare la mia salute; fumare in luogo pubblico dove ci sono anche altre persone riguarda l'etica pubblica.

Possiamo dire che troviamo un codice di etica pubblica nella Costituzione. Senza avere la pretesa di un'analisi completa, passiamo in rassegna alcuni articoli.

**Un codice
di etica pubblica
è già presente
nella Costituzione**

Articolo 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo». La «Repubblica» è già *res publica*, ci porta perciò nel campo dell'etica pubblica. «Riconosce», non «costituisce»: i diritti inviolabili dell'uomo ci sono prima della Repubblica, sono nell'uomo stesso. «Garantisce»: è già un impegno morale. I «diritti inviolabili»: c'è una connotazione etica, sia nel soggetto «diritti», sia nell'aggettivo «inviolabili», sia nel titolare di questi diritti: è l'uomo, non il cittadino, l'uomo in quanto uomo. Garantisce i diritti inviolabili di ogni uomo che è presente sul territorio nazionale: italiano o straniero, bianco o nero, regolare o clandestino, operaio, contadino o professionista, libero o in carcere. Si tratterà di definire quali siano i diritti inviolabili che l'uomo ha in quanto uomo. «Sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (art. 2). Si potrebbe tradurre: sia nella sua vita privata, sia nella sua vita pubblica. C'è un altro capoverso che interessa l'etica pubblica: la Repubblica «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Questo capoverso dell'articolo 2 riguarda i rapporti delle persone che costituiscono la comunità con la comunità stessa.

**Inderogabili doveri
di solidarietà
politica, economica
e sociale**

Già le parole «adempimento di doveri inderogabili» sono pregnanti di contenuto etico, e le altre quattro parole «solidarietà politica, economica e sociale» danno la caratteristica di etica pubblica. Oggi il termine «solidarietà» è molto usato, e c'è la tendenza ad abbinarlo primariamente e prevalentemente al volontariato. La Costituzione lo ha codificato molto prima, almeno 30 anni prima che esplodesse il fenomeno del volontariato, ma con un significato molto più ampio, più esigente e più vincolante.

Le tre dimensioni della solidarietà - «politica», «economica», «sociale» - come vedremo sono poi esplicitate in norme precettive precise. Qui possiamo sottolineare che il volontariato è una nobile espressione di solidarietà sociale, ma per definizione è una libera scelta, volontaria, può esserci o non esserci, mentre la Costituzione parla di «inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale». Sono due aspetti diversi

**L'uguaglianza
dei cittadini:
partire dagli ultimi**

di etica pubblica: il cittadino può essere un buon cittadino anche se non è volontario, ma se non è un cittadino solidale non è un buon cittadino. C'è una profonda e sostanziale consonanza fra la concezione di solidarietà della Costituzione e quella della «Sollecitudo Rei Socialis» di Giovanni Paolo II: «Non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone vicine o lontane (più in una dimensione di etica privata). Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune: ossia per il bene di tutti e di ciascuno, perché tutti siano veramente responsabili di tutti» (è evidente la dimensione dell'etica pubblica).

Articolo 3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». La dimensione etica e di etica pubblica di questa norma è evidente e regola i rapporti sia delle istituzioni con i cittadini, sia dei cittadini fra di loro. Tra gli aspetti più attuali si possono notare la condizione degli immigrati e le appartenenze politiche.

I costituenti sapevano che questa norma non sarebbe stata di facile attuazione, perciò nel secondo capoverso dicono: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti ... all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

I cittadini che si trovano più svantaggiati sono quelli appartenenti alle fasce più deboli della popolazione, perciò l'attuazione di questa norma della Costituzione richiede che nelle leggi, nella determinazione delle risorse, nel funzionamento delle istituzioni si parta dagli ultimi e si dia loro precedenza. Questo non lo può fare il mercato, perché, nei suoi meccanismi concorrenziali e per sua natura, emargina e se può estromette i più deboli, i meno produttivi. Lo deve fare la Repubblica, con le sue scelte politiche: anche questo è etica pubblica.

**Il dovere
di concorrere
al progresso
materiale
e spirituale**

Anche l'articolo 4 ha un forte contenuto di etica pubblica. Dopo aver affermato il diritto al lavoro, dice: «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società».

È riconosciuto e garantito il rispetto alle possibilità e alle scelte individuali di dedicarsi a un'attività e assumere una funzione: fa parte dei diritti inviolabili dell'uomo. Ma il concorrere al progresso materiale e spirituale della società fa parte degli inderogabili doveri di solidarietà economica e sociale: questo rientra nell'etica pubblica.

A tale clima culturale si è ispirata la Costituzione. L'attuale diffusa tendenza alla privatizzazione manifesta un altro clima culturale.

L'articolo 9 dice che «la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione». Anche questa è una norma di etica pubblica, perché il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione non sono beni privati ma pubblici. I problemi perciò della vendita dei beni dello stato per far quadrare i conti, degli abusi edilizi e dei condoni edilizi, delle discariche per lo smaltimento dei rifiuti ricadono sotto l'etica pubblica.

**Un diritto
disatteso:
quello di asilo**

L'articolo 10 dice che «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». È un problema di etica pubblica, ma purtroppo la legge Bossi-Fini sull'immigrazione non tocca questo problema, e le varie proposte di legge presentate in Parlamento su questo argomento non vengono messe all'ordine del giorno per il loro esame: un punto scoperto di etica pubblica.

L'articolo 11 dice che «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». È una norma di etica pubblica purtroppo di grande attualità, che non ci consente di condividere per esempio le scelte degli Stati Uniti nei confronti del-

**Il ripudio
della guerra**

l'Afghanistan e dell'Iraq, che avrebbero dovuto estendersi a tutto un elenco di «stati canaglia», né ci consente di ammettere la dottrina della guerra preventiva. L'attuazione di questa norma, chiarissima sul piano dei principi, diventa problematica in situazioni complesse come quelle dell'Iraq, dove si compenetrano diverse esigenze: il diritto del popolo iracheno all'autonomia, al superamento nel più breve tempo possibile dello stato di occupazione, al possesso e allo sfruttamento delle proprie risorse (i più critici si chiedono quanto è entrato infatti in questa guerra il petrolio); l'esigenza di combattere efficacemente il terrorismo senza creare uno scontro tra civiltà; il bisogno immediato e urgente di interventi umanitari.

Tutto questo non può oscurare il principio costituzionale: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». Questa è etica pubblica.

Anche la parte che tratta di diritti e doveri dei cittadini nei quattro titoli - «Rapporti civili», «Rapporti etico-sociali», «Rapporti economici», «Rapporti politici» - è tutta impregnata di etica pubblica. Possiamo citare qualche passaggio di particolare attualità. L'articolo 21 dice: «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione». Quando è stata approvata la Costituzione, non era ancora praticato il mezzo televisivo, che oggi costituisce il principale mezzo di diffusione.

**Problemi
di etica pubblica
anche per i mezzi
di comunicazione**

Questa norma di etica pubblica entra in sofferenza quando la stessa persona ha in mano il potere politico, il potere economico e il controllo diretto o indiretto su tutti i canali televisivi nazionali. Ne sono prova l'allontanamento di Michele Santoro e di Enzo Biagi, la legge Gasparri, le polemiche su Annunziata. Sono problemi di etica pubblica.

A proposito delle pene, l'articolo 27 dice: «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». La rubrica «Radio carcere» di Radio Radicale consente di rendersi conto dalle testimonian-

ze dirette dei detenuti che la norma costituzionale è ben lontana dall'essere attuata. Anche questo è un problema di etica pubblica. Come lo è il precedente capoverso dell'articolo 27: «L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva». Eppure è sufficiente, per esempio, ricevere un avviso di garanzia perché denunciati per qualsiasi reato - l'avviso di garanzia dovrebbe essere a tutela del cittadino, un preavviso perché possa provvedere a difendersi - perché sui giornali appaia la notizia, e quel marchio non lo toglie più nessuno, anche se quel cittadino è riconosciuto perfettamente innocente: un'ombra resta sempre. Anche questo è un aspetto di etica pubblica.

Dall'articolo 29 all'articolo 34 la Costituzione detta norme dettagliate e precise in riferimento alla famiglia, alla salute, all'istituzione, considerati come diritti personali, quindi privati, ma anche nei loro riflessi sul bene della società. Hanno quindi una chiara valenza di etica pubblica.

La finalità sociale riguarda anche l'iniziativa e la proprietà privata

Nel titolo III «Rapporti economici», che tratta del lavoro, dei diritti dei lavoratori, dell'organizzazione sindacale, del diritto all'assistenza per ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, ci sono due articoli di particolare attualità.

Articolo 41: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

Articolo 42: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». L'insistenza sull'utilità sociale dell'iniziativa economica privata, i fini sociali dell'attività economica, la funzione sociale anche della proprietà privata rende evidente l'etica pubblica cui si ispirano queste norme.

Non possiamo non nasconderci che tutto questo è in contrasto con una tendenza oggi presente in Italia,

se il presidente del Consiglio nell'Assemblea della Confindustria di due anni fa ritenne di dover richiamare l'attenzione sull'articolo 42 e di poter dire pubblicamente e ufficialmente che i costituenti si sono ispirati in queste norme alla Costituzione sovietica. L'espressione evidentemente è grave, soprattutto detta dal presidente del Consiglio. Ne è stata data comunicazione sul giornale e non ci sono state smentite.

Il titolo IV tratta dei «Rapporti politici»: tutti gli articoli sono impregnati di etica pubblica. Possiamo richiamarne due. L'articolo 48, che parla delle elezioni, dice: «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è *dovere civico*». Se è dovere civico si tratta evidentemente di etica pubblica; l'astensione dal voto dunque è mancanza di etica pubblica.

Diversi modi di difendere la Patria

L'articolo 52: «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino». La Corte Costituzionale ha precisato che il servizio militare è una delle forme di difesa della Patria, non l'unica. Anche il servizio civile degli obiettori di coscienza era ed è, fino a che rimane, una forma di difesa della Patria, perché combattendo le varie forme di emarginazione e promuovendo le forme di solidarietà da un lato diminuiscono gli elementi di disgregazione della società, dall'altro lato si rafforzano gli elementi di consolidamento della società.

E quando dal 2005 non sarà più obbligatorio il servizio militare o in alternativa il servizio civile, viene meno il sacro dovere del cittadino di difendere la Patria? O viene delegato a volontari ben pagati e ben addestrati, l'esercito professionale?

Se c'è un sacro dovere di difendere la Patria questo rimane per tutti i cittadini: saranno diverse le forme. Una forma è il servizio civile nazionale istituito con la legge n. 64/01, che dovrebbe essere molto interessante per i giovani.

Il dovere di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva

L'articolo 53 della Costituzione dice: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività». È evidente che questa è una norma di etica pubblica, perché con le tasse

la società organizzata - Stato, Regioni, Comuni - costruisce i servizi della comunità.

È altrettanto evidente che è una norma di etica pubblica largamente violata, se è vero che l'evasione annua, nelle sue varie forme, è stimata in 200 mila miliardi di vecchie lire e se è vero che nel Veneto un'azienda su due non paga i contributi assicurativi. Non incoraggiano certamente l'osservanza dell'etica pubblica in questo campo i ricorrenti condoni che premiano e incoraggiano gli evasori e rendono ridicoli i cittadini che pagano fedelmente le tasse.

Non è neppure esemplare l'affermazione del presidente del Consiglio che, essendo le tasse troppo alte, è moralmente lecito non pagarle. Se sono troppo alte, come in realtà spesso avviene, è compito e responsabilità di chi ha il potere di modificare la legge tributaria, ma è immorale incoraggiare l'evasione.

È rispettosa dell'etica pubblica la norma che informa il sistema tributario a criteri di progressività. Purtroppo la norma è molto spesso elusa perché i redditi fissi (stipendi e pensioni) sono rigidamente sotto controllo e rigorosamente tassati, mentre i redditi professionali e commerciali sfuggono facilmente al controllo, per cui si crea un sistema inverso: chi ha meno proporzionalmente paga di più, chi ha di più proporzionalmente paga di meno. Ciò dimostra che l'etica, sia pubblica che privata, non può essere affidata soltanto alle leggi, ma anche e anzitutto alla coscienza.

Abbiamo detto all'inizio che la Costituzione è un codice di etica pubblica. Questa è la Costituzione italiana. Così la Costituzione europea, che pure è un codice di etica pubblica come lo è la Carta dei diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Una carta di etica pubblica molto interessante è la «Pacem in terris» di Papa Giovanni. Ci si aspetterebbe che il documento trattasse ampiamente i temi della pace e della guerra. Invece su 91 numeri di cui consta soltanto 4 sono dedicati esplicitamente al tema degli armamenti, del disarmo e della pace. Nel 1963, la data dell'enciclica, il pericolo della guerra atomica era in-

**La «Pacem
in terris»,
un vero codice
di etica pubblica**

combente. Invece tutto il documento va alla radice: le condizioni per realizzare e mantenere la pace.

Le radici della pace sono queste: ogni essere umano è persona, soggetto di diritti e di doveri; vengono enunciati i diritti fondamentali; i poteri pubblici a tutti i livelli, locale, nazionale, mondiale, hanno il compito e la responsabilità di riconoscere e far rispettare questi diritti e di facilitare il compimento dei doveri. Al punto che «ogni atto dei poteri pubblici che sia o implichi un misconoscimento o una violazione di quei diritti è un atto contrastante con la stessa loro ragione di essere e rimane per ciò stesso destituito di ogni valore giuridico». Per cui non sembra esagerato dire che per taluni aspetti la «Pacem in terris» è un vero codice di etica pubblica.

Ci sarebbero molti altri aspetti di etica pubblica da considerare. Per esempio, l'etica pubblica nelle leggi che vengono approvate dal Parlamento nazionale e dai Consigli regionali non solo non devono essere in contrasto con la Costituzione, ma devono anche realizzare positivamente il contenuto e lo spirito della Costituzione.

Sarebbe interessante e forse necessario approfondire il tema dell'etica pubblica nel *non profit*, che non è né privato, né pubblico, ma privato sociale che spesso svolge funzioni pubbliche come l'organizzazione e la gestione dei servizi sociali della comunità. Non ci sono per esempio elementi di etica pubblica nel modo con cui Comuni e aziende Usl gestiscono gli appalti dei servizi? Nelle garanzie di qualità dei servizi che gli enti *non profit* possono offrire: si tratta dei diritti dei cittadini di avere servizi validi? Nella trasparenza nella gestione dei servizi, soprattutto quando per convenzione si utilizza denaro pubblico? E nella gestione dei Centri di servizio del volontariato non ci sono anche elementi di etica pubblica quando per esempio una regione del Sud, a 13 anni dall'approvazione della legge, non ha ancora costituito il Comitato di gestione e non ha quindi ancora istituito i Centri di servizio? O un'altra regione, che non è del Sud, a 10 anni dalla legge non solo non aveva costituito il Comitato di gestio-

**Una questione
non solo di leggi,
ma di coscienze**

ne e avviato i Centri di servizio, ma addirittura aveva inserito il fondo nazionale destinato ai Centri di servizio nel bilancio della Regione, fino a che il volontariato giustamente e doverosamente non ha denunciato la cosa? O molti casi in cui uomini politici hanno occupato i Comitati di gestione, che hanno il compito di trasferire i fondi ai Centri di servizio, e si sono serviti largamente di quei fondi per costose iniziative pubbliche a vantaggio più della propaganda politica che della reale promozione del volontariato?

In conclusione, l'etica non ha soltanto una dimensione personale privata, ma anche una dimensione sociale pubblica, e come regola tutti i nostri comportamenti personali e privati, così dovrebbe regolare anche tutti i comportamenti sociali pubblici. Per raggiungere questo sono necessarie le leggi, ma non bastano; è necessario che si formino e funzionino le coscienze.