



Autostrada del Brennero SpA
Bremerautobahn AG



Seminario di formazione

Etica, efficienza ed efficacia del servizio e deontologia professionale

ESPERIENZE A CONFRONTO
Trento, martedì 7 giugno 2022 | ore 9.30 - 12.30

SALUTI INTRODUTTIVI

Flavio DEFLORIAN
 Rettore dell'Università di Trento

Gianfranco BERNABEI
 Commissario del Governo per la Provincia Autonoma di Trento

Francesca MONTEREALI
 Dirigente Compartimento Polizia Stradale Trentino-Alto Adige e Belluno

Diego CATTONI
 Presidente AISCAT e Amministratore Delegato Autostrada del Brennero

MODERATORI

ANCINI

Provincia di Trento
S.p.A.

Autostrada del Brennero
Università di Trento

**ISCRIZIONE
OBBLIGATORIA**



INVIARMI IL QR

**Etica, efficienza
ed efficacia del servizio
e deontologia professionale.
Esperienze a confronto**

03



**L'Autostrada
di Prossimità**

Sempre più vicina ai territori

03

**Etica, efficienza
ed efficacia del servizio
e deontologia professionale.
Esperienze a confronto**

**Seminario di formazione della Polizia Stradale
e di Autostrada del Brennero**

Auditorium di Palazzo Paolo Prodi
Università di Trento
7/06/22



**L'Autostrada
di Prossimità**
Sempre più vicina ai territori

Editore

Autostrada del Brennero SpA

Comitato Editoriale

Hartmann Reichhalter

Diego Cattoni

Carlo Costa

Redazione

Andrea Brandalise

Annalia Dongilli

Alessandro Magnago

Tristano Scarpetta

Grafica

Giorgia Codato

Ilaria Malfer

Foto

Archivio Autostrada del Brennero SpA

p.10: foto di Salvatore Ciambra

© 2022 Autostrada del Brennero SpA / Brennerautobahn AG
www.autobrennero.it - Via Berlino, 10 - Trento

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro, senza l'autorizzazione scritta del proprietario dei diritti.

Indice

07 Presentazione

09 Saluti istituzionali

10 *Flavio Deflorian*

12 *Gianfranco Bernabei*

14 *Francesca Montereali*

16 *Diego Cattoni*

21 L'Ordine pubblico e le attività di Polizia: efficienza ed efficacia a servizio del bene comune
Alberto Francini

39 La dimensione etica nel pubblico e nel privato: i codici di comportamento
Paolo Sommaggio

51 Autostrada del Brennero, dove i progetti assumono una dimensione etica
Carlo Costa

61 La cultura del lavoro e le sfide del futuro
Balduino Simone

73 Galleria fotografica

77 Note

03

Etica, efficienza ed efficacia del servizio e deontologia professionale. Esperienze a confronto

Seminario di formazione della Polizia Stradale
e di Autostrada del Brennero



Seminario di formazione

Etica, efficienza ed efficacia del servizio
e deontologia professionale

ESPERIENZE A CONFRONTO

A22
Autostrada del Brennero SpA
Brennerautobahn AG

A22
Autostrada del Brennero SpA
Brennerautobahn AG

Presentazione

L'etica non è solo un ramo della filosofia, da relegare nelle aule universitarie o alle pagine dei libri. È una dimensione in cui si muovono, o si dovrebbero muovere, tutti i soggetti chiamati a offrire un servizio pubblico. Una sorta di faro capace di segnare la direzione corretta verso cui indirizzarsi e di guidare, di conseguenza, nel modo giusto tutte le decisioni. Rammentarlo sempre è cruciale per agire bene. Per questo la Polizia Stradale e Autostrada del Brennero hanno organizzato, il 7 giugno del 2022, il convegno "Etica, efficienza ed efficacia del servizio e deontologia professionale. Esperienze a confronto". Si è parlato di principi astratti, di codici di comportamento pubblici e privati. Di norme. Ma si è discusso anche di realtà e della difficile operazione di calare ciò che carta e teoria asseriscono nella vita quotidiana. Fatta di contraddizioni e complessità, di scelte che devono essere quelle giuste e non quelle comode. Di decisioni da prendere a volte sul campo e comunque mediando tra diritti, esigenze e interessi spesso in contrasto. E in questa delicata operazione la deontologia professionale e la dimensione etica del singolo o di una Società, sia essa un'amministrazione pubblica come la Polizia Stradale o una concessionaria autostradale come l'Autostrada del Brennero, possono fare la differenza.



Autostrada del Brennero SpA
Brennerautobahn AG

Seminario di formazione

Etica, efficienza ed efficacia del servizio e deontologia professionale

ESPERIENZE A CONFRONTO

Trento, martedì 7 giugno 2022 | ore 9.30 - 12.30

Saluti
istituzionali

“

*Nelle nostre aule si forma
la società dei prossimi
decenni. I nostri ragazzi
e le nostre ragazze
rappresentano sicuramente
il presente, ma anche
il futuro: e abbiamo il dovere
di trasmettere loro dei valori
soprattutto attraverso
il nostro comportamento.*

”



Flavio Deflorian

Rettore dell'Università di Trento

Rivolgo a tutti e tutte voi un cordiale saluto. Siamo lieti e onorati di ospitare presso il nostro auditorium il convegno Etica, efficienza ed efficacia del servizio e deontologia professionale. Come Università di Trento, infatti, consideriamo imprescindibili la collaborazione e il rapporto sinergico con gli attori del territorio locale, come la Polizia Stradale e l'Autostrada del Brennero. In occasione di questa iniziativa abbiamo un motivo in più per essere contenti, perché il convegno offre l'opportunità di affrontare temi apparentemente distanti tra loro quali etica, deontologia professionale, efficienza ed efficacia. È una scelta coraggiosa, ma estremamente vicina agli interessi dell'Università. L'Ateneo infatti è un'istituzione dalle molte anime: siamo un Ente di ricerca e innovazione, di formazione per le nostre studentesse e i nostri studenti e di terza missione, ovvero di divulgazione. È chiaro che quando parliamo di formazione non intendiamo la mera trasmissione di competenze o di strumenti che siano utili per il mercato del lavoro. La formazione è un'attività inevitabilmente educativa. Nelle nostre aule si forma la società dei prossimi decenni. I nostri ragazzi e le nostre ragazze rappresentano sicuramente il presente, ma soprattutto il futuro e abbiamo il dovere di trasmettere loro dei valori attraverso il nostro comportamento. È per questo che ci sentiamo in particolare sintonia con i temi affrontati dal convegno. Dare spazio a questi argomenti è per noi motivo di interesse e soddisfazione.



Flavio Deflorian

“

L'etica e il rispetto dell'efficienza hanno sicuramente un valore aggiunto per le forze di polizia, è scritto nel DNA di chi veste l'uniforme.

”



Gianfranco Bernabei

Commissario del Governo per la Provincia di Trento

Buongiorno a tutti. Il tema che oggi verrà affrontato è di grande attualità non solo all'interno le forze di polizia, ma ormai anche nel pubblico impiego. Il tema dell'etica, con la riforma Brunetta prima e con il codice deontologico dopo, è diventato un riferimento centrale al quale la Pubblica Amministrazione deve ispirare il suo operare. Il valore dell'etica e il rispetto dell'efficienza hanno sicuramente un valore aggiunto per le forze di polizia, è scritto nel DNA di chi veste l'uniforme.

Quindi mi auguro che la giornata che andrete ad affrontare da questo punto di vista sia per voi proficua e interessante.



Gianfranco Bernabei

“

*Per qualsiasi attività si svolga,
ci deve essere un senso etico
e una dedizione superiore
alla norma.*

”



Francesca Montereali

Dirigente Compartimento Polizia Stradale del Trentino - Alto Adige e Belluno

Buongiorno a tutti. Sono da poche settimane il Dirigente del Compartimento Polizia Stradale del Trentino - Alto Adige e Belluno, quindi questa è un'ottima occasione per conoscerci per la prima volta. Al di là di termini come efficacia ed efficienza, con cui spesso ci si confronta anche in materie come il management, mi hanno colpito gli altri due termini: etica e deontologia.

In questo caso, parlo dell'attività di polizia, ma più in generale anche per qualsiasi attività si svolga, ci deve essere un senso etico e una dedizione superiore alla norma. La nostra è una missione: personalmente sono molto attenta al rispetto puntuale non solo delle norme di legge, ma anche di quelle di comportamento. Di conseguenza trovo eccellente questo seminario. Spero che alla fine saremo tutti ancora più soddisfatti, auguro un buon lavoro a tutti quanti.



Francesca Montereali

“

Abbiamo una grande responsabilità verso gli utenti, che a me invece piace chiamare clienti, perché con questa parola l'attenzione si focalizza sul servizio che noi dobbiamo dare.

”



Diego Cattoni

Presidente AISCAT e Amministratore Delegato Autostrada del Brennero

Buongiorno a tutti.

Il tema dell'etica è un argomento centrale per la nostra attività, cui dedichiamo attenzione ed energia e sul quale spesso ci troviamo anche a effettuare dei confronti, per capire l'efficienza del nostro operato. Ricordo ancora, in quest'ottica, il rapporto stretto che abbiamo con la Polizia Stradale, nel rispetto dei reciproci ruoli istituzionali: noi siamo dei gestori dell'infrastruttura, la Polizia Stradale invece deve garantire l'osservanza delle regole. Ma nello svolgimento delle attività giornaliere ci intersechiamo con frequenza e mi fa piacere ribadire l'orgoglio per questa collaborazione proficua e rivolgerle dunque un ringraziamento particolare.

Sul tema dell'etica c'è un aspetto poi che a noi è caro: abbiamo una grande responsabilità verso gli utenti, che a me invece piace chiamare clienti, perché con questa parola l'attenzione si focalizza sul servizio che noi dobbiamo dare. Le persone che utilizzano l'autostrada ogni giorno in un certo senso ci affidano anche la responsabilità di tutelare la loro vita e la loro sicurezza. Per questo alla manutenzione e alla predisposizione di tutta una serie di misure che consentono di evitare incidenti noi dedichiamo un impegno notevole e tantissime energie. Il fatto di avere l'infrastruttura perfettamente mantenuta, efficiente e perfetta permette di evitare quegli incidenti che sappiamo, ahimé, ogni anno comportano anche un numero di decessi estremamente elevato. C'è quel dato che la Polizia Stradale ci ricorda spesso: ogni anno sulle strade italiane muoiono circa 3.000 persone. Il che vuol dire che ogni anno scompare dalla cartina geografica un paese di dimensioni rilevanti. Sicurezza però significa anche innovazione, una vocazione che A22 ha nel suo DNA.

Lo ha dimostrato nel corso degli anni e ora, in questo periodo storico in cui assistiamo a un'accelerazione in materia di innovazioni, ancora di più. Stiamo investendo in maniera forte e decisa sul progetto della digitalizzazione, che si traduce



Diego Cattoni

nella guida autonoma. Quest'ultima, nella declinazione più importante che abbiamo fornito noi, vuol dire guida connessa e cooperativa, significa cioè istituire una comunicazione tra veicolo e veicolo, ma soprattutto tra i veicoli e l'infrastruttura con un sistema centrale ad elaborare l'informazione e consentire in prospettiva una guida totalmente autonoma: questo porterà a cancellare totalmente quei 3.000 morti che si registrano ogni anno.

L'etica per noi è anche attenzione all'ambiente: i territori che attraversiamo sono particolari. Pensiamo alle caratteristiche orografiche della provincia di Trento, ma ancora di più a quelle della provincia di Bolzano. Pensiamo al Brennero, alla valle dell'Isarco: qui l'autostrada si infila in un corridoio stretto e corre su lunghi viadotti, alti anche più di cento metri in determinati punti, andando a tracciare un segno netto all'interno del paesaggio. Quindi, da parte nostra, c'è un'attenzione particolare alla tutela dell'ambiente e un'attenzione forte, fortissima, ai territori che attraversiamo.

Un impegno che si esplica anche nel progetto della ferrovia, anomalo per il settore autostradale, che invece per noi è centralissimo. Normalmente nel settore mobilità c'è chi si occupa del cosiddetto trasporto su gomma, chi di quello su rotaia, chi di quello su acqua e chi di quello su aria; quindi solitamente questi comparti vivono delle vite autonome con modalità e regole che fra di loro non sempre sono coordinate. Autostrada del Brennero invece da tanto tempo ha iniziato un processo di integrazione fra i vari settori della mobilità. Tra questi ricordo appunto quello della ferrovia: oltre 20 anni fa l'allora presidente Ferdinand Willeit ebbe un'intuizione felicissima per il tempo, che ancora più felice, più importante e più strategica si rivela oggi, ossia quella di iniziare l'attività del trasporto merci su rotaia. All'esterno questo può essere visto come un atto di concorrenza a noi stessi, perché i mezzi pesanti li abbiamo già sull'autostrada e la ferrovia è quell'asse che cerca di togliere traffico dall'autostrada, ma questa mossa è stata fatta proprio per togliere il più possibile traffico pesante dall'autostrada e oggi attendiamo un'esplosione del traffico merci.

L'asse del Brennero è il primo collegamento tra il mondo Mediterraneo e la Mitteleuropa: da una parte c'è la Germania, primo Paese industriale d'Europa e dall'altra parte c'è l'Italia, il secondo paese, orgogliosamente secondo paese industriale d'Europa. Ancora e da lungo tempo davanti anche a Francia, Inghilterra e Spagna. In mezzo a questi due Paesi cosa c'è? C'è Autobrennero. Quindi tutti quei mezzi pesanti che vediamo attraversare il Brennero rappresentano il collegamento fra due sistemi produttivi e noi siamo parte integrante del sistema produttivo. Ne consegue la funzione strategica che abbiamo per il nostro Paese. Sappiamo anche che il traffico pesante crescerà ancora, in maniera rilevante e importante per le infrastrutture. Ci sarà il tunnel di base del Brennero, attraverso cui passerà la merce che arriva nei porti italiani e che salirà verso l'Europa: e noi su questo



abbiamo investito ulteriormente. In questo momento siamo il secondo operatore nazionale del trasporto merci su ferrovia, abbiamo più di 700 dipendenti e dedichiamo un'attenzione particolare a questo comparto perché vogliamo che l'asse del Brennero, che è così importante rimanga tale, ma rispettando l'aspetto etico di compatibilità con l'ambiente. Un nostro obiettivo dunque è quello di spostare il più possibile il traffico merci dalla strada alla ferrovia per preservare la centralità di questo asse e nello stesso tempo renderlo compatibile con l'ambiente. Cercheremo di continuare il nostro lavoro sempre nel solco di questi principi, che come dicevo prima, per noi, sono particolarmente cari.

L'Ordine pubblico e le attività di Polizia:
efficienza ed efficacia
a servizio del bene comune

Alberto Francini

“

*Il Questore non è un arbitro
e neppure un giudice.
Egli, svolge un servizio
a tutela dei diritti in gioco,
della legalità e dell'ordine
pubblico. Il Questore si pone
innanzitutto come mediatore.*

”



L'Ordine pubblico e le attività di Polizia: efficienza ed efficacia a servizio del bene comune

Alberto Francini

Dirigente Generale di Pubblica Sicurezza in quiescenza

Ex Questore della Provincia di Trento

Il tema di questo convegno è un tema ardito, soprattutto per il primo concetto, quello di etica. Sull'etica si sono scritti fiumi di inchiostro, addirittura enciclopedie e si sono succeduti secoli di speculazioni filosofiche da parte di menti altissime. Quindi mi astengo dal parlare di etica, preferendo piuttosto concentrarmi sugli altri tre concetti: l'efficienza, l'efficacia e la deontologia professionale. Sommesamente rispetto agli altri illustri relatori, penso all'ingegnere Costa e al dottor Balduino Simone, un maestro già quando ero allievo, io posso solo dare il mio piccolo contributo personale, basato sull'esperienza maturata sul campo e sulla strada per oltre 40 anni.

La nostra amministrazione, l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, di cui la Polizia di Stato è una componente imprescindibile e anzi intrinsecamente connessa, è un'Amministrazione molto variegata, molto diversificata, con tantissimi interessi e tantissime peculiarità. Molto più ampia rispetto, per esempio, a un'altra componente di polizia a carattere generale che è l'Arma dei Carabinieri, peraltro inquadrata come Forza Armata. Quest'ultima, pur essendo una polizia a carattere generale, è più concentrata su alcuni aspetti di polizia. Sicuramente può dedicare più risorse alla polizia giudiziaria, al controllo del territorio, dove, in termini di presenza diffusa, ha sicuramente una primazia.

Questo è possibile perché l'Arma non ha tanti di quei compiti, spesso burocratici-amministrativi, che invece gravano maggiormente sull'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, come, ad esempio, la materia della polizia amministrativa, la materia delle misure di prevenzione per le persone sospette o pericolose, i provvedimenti autorizzatori per gli extracomunitari, i compiti di epistemologia politica e sociale delle DIGOS. Ma è soprattutto il tema della responsabilità e del governo dell'Ordine Pubblico, che è strettamente connesso alle responsabilità politiche del Ministro dell'Interno e del Governo a impegnare maggiori risorse alla nostra



Amministrazione. L'azione della Pubblica Sicurezza - Polizia di Stato è dunque molto complessa e diversificata.

Efficienza ed efficacia, come tutti sappiamo, non sono sinonimi; sono termini che attengono a concetti diversi. L'efficienza fa riferimento alle buone regole di un'organizzazione, a quelle regole che tendono a far funzionare in modo sincrono e preciso tutte le componenti dell'organizzazione stessa, ed è quindi un concetto interno all'organizzazione. L'efficacia, invece è il risultato che produce all'esterno l'azione dell'organizzazione. Per quanto ci riguarda, è l'effetto dell'azione di polizia nei confronti della collettività di riferimento. Quindi, l'efficacia è il risultato concreto che un'organizzazione crea all'esterno.

Certo, l'ideale sarebbe essere efficienti ed efficaci allo stesso tempo, ma non sempre queste due azioni coincidono. E cosa è meglio? Essere efficienti o essere efficaci? Anche su questo le opinioni possono essere diverse e sono diverse anche a seconda dei settori e dei casi in cui si opera nell'ambito dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza. Sicuramente, per esempio, in un organismo di specialità come la Polizia Stradale l'efficienza riveste un ruolo fondamentale e, ovviamente, anche l'efficacia è importante perché il risultato deve essere raggiunto. Però la Polizia Stradale è un'organizzazione che può concentrarsi maggiormente sull'efficienza e ottenere comunque risultati efficaci.

In altri ambiti della nostra Amministrazione questo concetto, pur non venendo meno, è tuttavia più sfumato. Mi riferisco, ad esempio, agli aspetti di Ordine Pubblico o agli aspetti di polizia giudiziaria. Una squadra mobile deve essere efficiente, deve essere organizzata secondo meccanismi strutturali precisi o deve raggiungere il risultato di arrestare il grande latitante o chi ha fatto una rapina o chi ha ammazzato una persona? In questo ambito, efficienza ed efficacia incominciano ad avere apprezzamenti leggermente diversificati. In alcuni contesti e in alcuni momenti di crisi può essere meglio puntare più sull'efficacia che sull'efficienza e in effetti nella pratica avviene proprio questo.

Non parliamo poi nelle situazioni critiche di Ordine Pubblico. È più importante essere efficienti, affrontare l'Ordine Pubblico con determinazione prussiana, organizzati, precisi, con delle regole di ingaggio certe, come se fossimo un organismo militare sul campo di battaglia? Chi è del mestiere sa che l'ordine pubblico non si può affrontare in questo modo, ma bisogna piuttosto raggiungere un risultato, che è quello di conciliare i diritti di tutti, quasi sempre disallineati fra di loro, garantendo al contempo il rispetto della legalità.

Mi concentrerò successivamente su quest'ultimo aspetto della nostra attività che mi ha visto, non dico protagonista, ma almeno partecipe e cioè sugli aspetti dell'Ordine Pubblico e della deontologia professionale, dal punto di vista del Dirigente dei Servizi di Ordine Pubblico e da quello del Questore.

Anche sulla deontologia professionale ci si può ragionare, perché non è detto che

ci sia un'unica, granitica, deontologia professionale per tutti e in qualsiasi momento. I concetti di base, ovviamente, sono comuni a tutti: l'onestà la trasparenza, la correttezza. Ma questi sono concetti in un certo senso generici, sono concetti propri della comune convivenza.

Certo in un'organizzazione statale, in un'organizzazione pubblica, in un'organizzazione strutturata e delicata come la nostra questi concetti, ovviamente, devono essere ancora più familiari e ci deve essere ancora più attenzione ad essi, ma restano concetti di base. Invece, ci sono alcuni aspetti della nostra attività e del nostro atteggiamento deontologico che differiscono a seconda dei momenti, a seconda della situazione, a seconda del ruolo che si occupa e della funzione che si svolge.

Faccio un esempio: invitare nei nostri uffici una persona maleodorante, magari con l'anello al naso, magari con i pantaloni strappati e magari con al seguito un cane di dubbia salubrità è un atteggiamento deontologicamente corretto? Se ragioniamo dal punto di vista di un'organizzazione efficiente, assolutamente no. In un ufficio della Polizia Stradale o in un ufficio di polizia amministrativa, ad esempio, non sarebbe assolutamente ammissibile una cosa del genere, per tante ragioni. Le cose cambiano se ci si mette nell'ottica, ad esempio, della DIGOS, per la quale, magari, in alcuni casi è necessario avere un primo contatto con un promotore di una manifestazione di cd. antagonisti, un soggetto difficile, eppure utile per la buona riuscita dei servizi successivi, sia nella fase preventiva di tipo informativo, sia nella fase dell'organizzazione ed esecuzione dei servizi, perché ce lo ritroveremo in piazza e quella pregressa interlocuzione potrà tornare utile alle finalità di ordine pubblico.

E allora, come ci poniamo di fronte a questo concetto di deontologia? Ci poniamo in maniera diversa a seconda delle contingenze, dei momenti e dei ruoli che esercitiamo anche nello stesso ambito di servizio. Per esempio, nell'Ordine Pubblico, il Questore e il Dirigente dei Servizi di Ordine Pubblico hanno la stessa deontologia, le stesse motivazioni, gli stessi scopi? Il Questore certamente impartisce direttive al Dirigente dei Servizi di Ordine Pubblico, ma nella pratica la posizione dei due funzionari non è perfettamente allineata. Io ho fatto il Dirigente dei Servizi di Ordine Pubblico per circa 30 anni e da una decina, invece, ho cambiato veste essendo divenuto Questore e non è affatto la stessa cosa.

Quante volte, per strada, quando ero Dirigente dei Servizi di Ordine Pubblico, mi sono sentito tampinato, pressato, dai vari Questori *pro tempore*, per risolvere in fretta anche con maniere spicce, una certa situazione che creava disordine e reazioni negative a vari livelli.

Magari il povero Questore, a sua volta, riceveva pressioni da parte di altre autorevoli istituzioni, da parte della politica, della politica locale oppure dal centro, dal Ministero affinché risolvesse un problema contingente che creava imbarazzo,

un blocco stradale piuttosto che ferroviario o produttivo, ecc. Di conseguenza pressava chi, come me, sulla piazza doveva eseguire le sue determinazioni. Io non potevo certo rispondere in maniera negativa al mio diretto superiore gerarchico e funzionale. Tuttavia - e ciò mi derivava solamente dal buon senso e dell'esperienza pratica che sono due fattori essenziali nel nostro lavoro, a metà fra professione e mestiere - cercavo di assumere un atteggiamento da cuscinetto tra questa esigenza che mi veniva perentoriamente sollecitata, e quello poi che in pratica io dovevo fare e che ricadeva anche sulla mia responsabilità e non solo su quella del Questore, visto che sul posto c'ero io. Cercavo, cioè, di prendere tempo e quasi sempre, in quel lasso temporale, in quei dieci minuti o in quella mezz'ora, la situazione si risolveva da sola senza eccessiva compressione delle libertà fondamentali, senza correre eccessivi rischi di sovvertimento dell'ordine costituito e senza mettere a repentaglio l'incolumità di alcuno. Ne derivava, quindi, un beneficio per la vita democratica, ma anche un vantaggio per me, che ero il responsabile diretto dell'ordine pubblico sulla piazza e, in definitiva, pure per il Questore. Quindi, la nostra deontologia, i principi di fondo dei nostri comportamenti in servizio hanno sicuramente una base comune per tutti, ma ci sono delle sfumature che possono, a seconda dei momenti e a seconda della funzione che si svolge, mutare anche considerevolmente.

Non a caso nella nostra Amministrazione non siamo generalisti a tutto tondo. Al nostro interno abbiamo delle forti professionalità diversificate e specializzate, che derivano un po' anche dal DNA dei singoli, dalla nostra attitudine caratteriale.

Non tutti possono svolgere bene i servizi investigativi, per esempio. Si può imparare, si può migliorare, ma c'è bisogno anche di un'attitudine personale che poi diventa professionale. Come pure non a tutti quanti noi piace, per esempio, la polizia amministrativa, settore di grande valenza giuridica, di grande studio, di grande attaccamento a quello che è la norma e il momento ordinamentale; ma non a tutti piace trascorrere lungo tempo ad approfondire e studiare, come invece deve fare chi dirige la polizia amministrativa o chi opera nell'ambito delle misure di prevenzione, che quindi si deve specializzare su alcune tematiche molto delicate, complesse e difficili. Oppure non tutti sono orientati a dirigere Servizi di Ordine Pubblico, che pure costituisce forse l'impegno più caratteristico (e rischioso) del nostro lavoro.

Certamente vi sono dei funzionari che sono dedicati praticamente in via continuativa all'ordine pubblico, specie nelle grandi città, perché hanno una maggiore capacità di empatia, una maggiore capacità di aggregazione delle forze, di creare un'unità nei gruppi che vanno a operare sulla strada, di infondere sicurezza nel personale, anche variegato, che si ha a disposizione (Polizia, Carabinieri, finanziari, polizia locale, steward, forze di protezione civile, di volontariato, ecc.), capacità di sapersi relazionare con le folle, di saper mantenere lucidità e buon senso anche in situazioni di forte stress.

A volte, in situazioni estreme di manifestazioni critiche, per evitare la degenerazione degli accadimenti con rischio di gravissime conseguenze per l'incolumità di tutti, può rendersi necessaria un'interlocuzione in corso d'opera anche con soggetti assolutamente controindicati (lo si fa addirittura con il nemico, in situazioni belliche).

È una capacità di interlocuzione con controparti che spesso sono assolutamente sgradevoli e a volte fuori dalla legalità. È un tema molto delicato per un Dirigente dei Servizi di Ordine Pubblico che, è bene ricordarlo, a differenza del Questore, non perde la sua qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, con tutte le responsabilità che ne conseguono.

Negli ultimi tempi quando ero un Dirigente dei Servizi di Ordine Pubblico mi è capitato di avere contatti con persone molto discutibili al fine di risolvere situazioni estreme foriere di grandi rischi per il personale alle mie dipendenze e per gli stessi manifestanti antagonisti.

Una volta, fortunatamente, un collega della DIGOS mi ha avvisato. "Il tuo nome esce da tutti i telefoni, tutti parlano del modo autorevole, ma dialogante con cui hai affrontato certi soggetti difficili (*rectius delinquenti*), non esporti troppo nelle interlocuzioni, presta attenzione a ciò che fai, qualcuno potrebbe fraintendere ..." mi riferì. Allora capii che anche questa modalità operativa, solitamente molto efficace, che avevo appreso nei tanti anni precedenti dai miei maestri di strada, oramai aveva cominciato ad essere meno "apprezzata" che in passato e che, quindi, era opportuno cambiare registro. Fortunatamente, poi, sono stato promosso Questore e sono stato sollevato da questa incombenza. Questo per dire come deontologia, efficienza ed efficacia, siano temi delicati, di grande necessità di approfondimento teorico e pratico.

Tutto ciò è stato il mio lavoro, direi quasi la mia vita, per 40 anni. I primi anni di servizio sono stato un funzionario della Polizia Stradale, il che mi ha dato un imprinting formidabile nell'organizzazione dei servizi, nella gestione sul territorio delle pattuglie, nell'averne diciamo un quadro chiaro, sistematico dell'operatività, molto più orientato all'efficienza che sull'efficacia. Poi però nel prosieguo della mia carriera, mi sono dedicato soprattutto all'Ordine Pubblico, prima come Dirigente dei Servizi e poi, in questi ultimi 10 anni, come Questore.

E allora, per approfondire questo tema come avevo promesso, mi vorrei innanzitutto brevemente intrattenere sugli aspetti della deontologia del Questore in quanto Autorità di pubblica sicurezza. Che significa Autorità? Autorità non è un termine generico per indicare un organo, magari di alto livello, della Pubblica Amministrazione. E cos'è l'Autorità? L'Autorità è quell'organo della Pubblica Amministrazione che la legge individua direttamente e gli destina un ventaglio di poteri. In quell'ambito l'autorità è investita del suo potere non dal suo superiore gerarchico e nemmeno dall'Amministrazione in senso generico, come avviene comu-



nemente nelle altre Amministrazioni pubbliche, ma dalla legge stessa. Il Questore è Autorità di pubblica sicurezza, sia pure a livello tecnico-operativo, il Prefetto è Autorità di pubblica sicurezza a livello politico-amministrativo.

Questo significa che il Questore, in quanto Autorità, non è il massimo responsabile, ma l'unico responsabile dell'ordine e della sicurezza nella sua Provincia, sia pure sotto il profilo esecutivo. Non c'è nessuno che possa dire al Questore, nell'ambito dell'operatività per l'ordine e la sicurezza pubblica, quello che deve o non deve fare, perché è la legge stessa che lo investe in via originaria di questi poteri. Solo l'Autorità Nazionale (Ministro dell'Interno) potrebbe surrogarlo, ma dovrebbe giustificarlo con un problema di carattere nazionale e non di carattere provinciale, intervenendo ad avocandone i poteri o dando delle direttive.

Questo si evince anche dall'esperienza fattuale: se ci sono dei problemi a Trento o a Genova chi paga? Il Prefetto e il Questore. Chi fa le valigie? Il Prefetto e il Questore. Non, per esempio, il Capo della Polizia. Perché il Capo della Polizia non è autorità provinciale di pubblica sicurezza, pur essendo il diretto superiore gerarchico del Questore.

Ecco come, dunque, i concetti da noi sono molto articolati, complessi, anche per chi vive e opera per anni nell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, figuriamoci per chi li osserva dall'esterno. E questo spiega anche come mai la nostra Amministrazione è da sempre di natura intrinsecamente civile e non militare, laddove invece, come è noto servono regole di ingaggio certe e tassative. Perché in guerra si opera contro un nemico ben individuato, mentre nella società civile, per definizione, non c'è un nemico da combattere, ma cittadini da gestire, anche quando hanno comportamenti fortemente antagonisti.

Il Capo della Polizia è, ovviamente, il vertice del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è il superiore gerarchico di tutti nella Polizia di Stato, quindi anche del Questore, ma nell'ambito delle funzioni di sicurezza e ordine pubblico nemmeno lui può imporre al Questore ordini o direttive. Ad esempio, come agire, quanti uomini mettere in campo, come affrontare un servizio, se sciogliere o meno una manifestazione, ecc.

Questo perché, ripeto, è la legge che attribuisce tale potere al Questore. Certo, il Capo della Polizia può dare delle indicazioni, dei consigli, dei suggerimenti, può produrre delle linee guida, può dare anche delle indicazioni in corso d'opera che, ovviamente, hanno l'autorevolezza della fonte, ma che non possono essere assolutamente vincolanti per un'Autorità perché, altrimenti, essa vedrebbe vanificato il suo potere e, soprattutto direi, la sua responsabilità.

Non è un caso che linee guida organiche sull'ordine pubblico, storicamente, sono state fatte solo una volta, nel 2009 dal Prefetto Antonio Manganeli, uno dei più autorevoli Capi della Polizia dell'Italia repubblicana, sicuramente il più amato. Nei precedenti 160 anni nessun Capo della Polizia ha mai prodotto neanche del-

le semplici circolari di ampio respiro in tema di ordine pubblico. Questo perché l'Ordine Pubblico è una materia molto difficile, molto scivolosa su tanti piani e che produce grandi responsabilità che spesso è meglio lasciare al territorio, cioè ai Prefetti e ai Questori.

Per queste mie ultime riflessioni, proposte a generazioni di colleghi a cui ho avuto l'onore di fare da docente nelle scuole e da maestro sulla strada, qualcuno mi ha citato in qualche testo, non senza una punta di sarcasmo, come l'autore della cd. "Teoria del fusibile" del Francini...!

E arriviamo, dunque, direttamente al tema dei principi a cui devono ispirarsi tutti gli attori nei Servizi di Ordine Pubblico, ma primariamente il Questore e il Dirigente dei Servizi.

Nell'Ordine Pubblico si devono necessariamente conciliare più aspetti delicatissimi della nostra vita relazionale, nella nostra libertà sociale, ideologica, politica e culturale, aspetti che quasi sempre sono tutelati a livello costituzionale, come le libertà e i diritti inviolabili del cittadino: la libertà di riunione, il diritto alla manifestazione del pensiero che spesso si esercita proprio tramite la riunione, ma c'è anche la libertà di circolazione, la libertà di lavoro, di studio, di impresa, ecc. C'è poi il diritto alla sicurezza, il rispetto della legalità, la tutela delle istituzioni.

Come si conciliano tutte queste posizioni, fortemente tutelate, con una manifestazione che blocca il centro di una città per due ore impedendo alle persone di andare al lavoro, a scuola, a prendere un aereo o una manifestazione, che crea timore, agitazione, sconcerto, fastidio in coloro che nulla hanno a che vedere con i manifestanti? In teoria sembrerebbe semplice. Il mio sacrosanto diritto può essere esercitato fino a quando non pregiudica il diritto di un altro. Eppure, è facilmente comprensibile come il diritto a manifestare il proprio pensiero, il proprio disagio, a volte la propria drammatica condizione, possa essere utilmente esercitato solo attraverso un'efficace, a volte forte rappresentazione di esso all'opinione pubblica. Una manifestazione che non susciti la dovuta attenzione, che passi quasi inosservata, è esercizio di un diritto svuotato di contenuto.

Quindi nella pratica non è facile conciliare tutte queste posizioni assai tutelate in una democrazia avanzata come la nostra, anzi molte volte è impossibile. Bisogna fatalmente comprimere, sia pure in modo assolutamente transitorio, alcune di queste libertà a vantaggio di altre.

E chi stabilisce qual è il diritto prevalente, visto che tutti questi diritti in gioco hanno pari dignità costituzionale? Purtroppo o per fortuna, nessuno. La Costituzione non prevede arbitri su queste cose così delicate. Il Questore non è un arbitro e neppure un giudice, non ha questo potere, egli svolge un servizio a tutela di quegli stessi diritti in gioco, a tutela della legalità e dell'Ordine Pubblico. Il Questore è un organo della Pubblica Amministrazione, opera sulla base della legge, non è assolutamente depositario di un potere che non sia quello che gli deriva

dalla legge e in questi casi al Questore la legge sicuramente non affida il ruolo di giudice, egli non è un arbitro di tali diritti.

Non può, ad esempio, assecondare i manifestanti che bloccano le strade perché ritiene prevalga la libertà di manifestazione, oppure bocciare le loro istanze imponendo lo sgombero immediato perché ritiene che prevalga la libertà di circolazione. Non può impedire un picchettaggio degli ingressi in fabbrica dando prevalenza al diritto al lavoro, al diritto d'impresa, piuttosto che a quello di rappresentare all'opinione pubblica una drammatica situazione occupazionale dei manifestanti. O almeno non è così semplice.

Il Questore, secondo la legge e secondo la migliore dottrina oltre che la migliore prassi, si pone innanzitutto come mediatore in tali situazioni. Il mediatore non è un arbitro, è uno che cerca di conciliare gli interessi quasi sempre contrapposti delle varie parti in causa e, quindi, è un soggetto che ha certamente il potere di mettere tutti intorno a un tavolo, incentivare la discussione, negoziare fra le parti, orientare le aspettative, far condividere una soluzione. Poi il Questore, ovviamente, ha il potere-dovere di pianificare le soluzioni operative per governare l'Ordine Pubblico e garantire la sicurezza.

Le già citate linee guida di Manganeli del 2009 esaminano a 360 gradi queste problematiche. Per esempio suggeriscono che il valore etico nella gestione dell'Ordine Pubblico è inteso come capacità della struttura di sapere informare tutta l'attività e l'idea di servizio, orientandole in ogni momento del processo di governo e gestione dell'Ordine Pubblico alla tutela della legalità e al rispetto dei diritti fondamentali dei singoli e degli interessi della collettività. Ecco, questo è un principio etico che ci viene fornito esplicitamente da questa circolare del Capo della Polizia.

C'è poi la negoziazione, intesa come capacità dell'intera struttura di relazionarsi all'interno, cioè nell'ambito delle varie articolazioni istituzionali che hanno un compito in ordine pubblico, ma anche all'esterno, con tutti gli altri attori, con le controparti e con gli organizzatori della manifestazione. C'è poi la responsabilità della condivisione, cioè la necessità di cercare fino allo sfinimento delle soluzioni operative che siano le più compatibili con le idee e con le richieste di tutti coloro che poi giocheranno un ruolo nella riuscita dei servizi.

È chiaro che il Questore alla fine si pone sempre come colui che, in ultima analisi, deve anche prendere delle decisioni, non perché abbia un potere originario, quanto piuttosto perché su di lui grava, per legge, la responsabilità dei risultati. Dunque, poiché ha lui la responsabilità, è evidente che abbia non solo il dovere, ma anche tutto l'interesse a negoziare e condividere il più possibile. Infatti questi concetti oltre ad avere un valore etico, come ci ricorda Manganeli, hanno anche un valore strategico, cioè indispensabile alla sua funzione profonda di responsabile della sicurezza.

Certo, alla fine una decisione si deve prendere, bisogna trovare una linea d'approccio a una manifestazione. Prendiamo, ad esempio, il concerto di Vasco Rossi a Trento. Si è discusso per mesi sull'organizzazione e sui compiti delle varie strutture coinvolte, sulle difficoltà, sui pericoli e sulle possibili soluzioni per minimizzare i rischi. Decine sono stati i Comitati per l'Ordine Pubblico organizzati dal Prefetto e ancor di più i tavoli tecnici del Questore per analizzare nel dettaglio ogni soluzione operativa.

Sicuramente, alla fine del processo si rende indispensabile una decisione dell'Autorità, che dovrà essere quanto più possibile condivisa. Quanto più è condivisa questa decisione, che si tramuta poi in un'ordinanza formale del Questore, quanto più è negoziata, più c'è la speranza che l'approccio ai servizi sia ben calibrato e ponderato e che quindi salgano le probabilità che le cose vadano bene. Viceversa più c'è conflitto, meno c'è negoziazione, meno c'è condivisione e più alta è la probabilità che il governo della manifestazione non abbia successo, a volte con gravissime conseguenze sulla sicurezza e sull'incolumità di tutti.

E quindi ecco che in questa fase, per quanto riguarda il Questore, la deontologia professionale si esplica anche in un forte orientamento alla negoziazione e al concepire il proprio ruolo come servizio e non come mero potere decisionale. Se un Questore lo interpretasse come un potere, invece, e decidesse di calare gli ordini dall'alto senza avviare alcun dialogo, andrebbe sicuramente incontro a gravi insuccessi, la cui responsabilità graverebbe esclusivamente su di lui. Ma per fortuna le cose non funzionano così.

La funzione di tutela dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica, stiamo parlando ancora delle responsabilità del Questore, è dunque quella di far convivere diritti fondamentali, diritti fortissimamente tutelati a livello costituzionale, spesso, come abbiamo visto, contrapposti: la libertà di riunione e di manifestazione con la libertà di circolazione, le garanzie democratiche con la legalità e con la pacifica convivenza con gli altri cittadini che con la manifestazione non hanno niente a che vedere. Quindi è una funzione delicatissima, ripeto, non di arbitraggio ma di mediazione tra queste opposte istanze, tra questi opposti obiettivi.

Come detto prima, se c'è poca condivisione, se c'è poca negoziazione si arriva immancabilmente a delle criticità. Se c'è mancanza di condivisione, per esempio, con gli altri attori istituzionali, con i sindaci, con le associazioni di categoria, con i promotori della manifestazione, se ognuno va per i fatti suoi, sicuramente si gettano le basi per l'insuccesso del governo dell'evento.

Dunque, in questa sventurata eventualità che cosa potrà fare il Questore? Dovrà fare delle prescrizioni, perché alla fine è compito suo fornire delle indicazioni, disciplinare i servizi pianificati in un provvedimento amministrativo tipico, che ha la forma e il *nomen iuris* di ordinanza.

Quando è che il Questore, invece, potrà vietare la manifestazione? Il divieto di manifestazione è previsto dalla stessa Costituzione quando affronta il tema della libertà di riunione. “I cittadini hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi”. L’Autorità può vietare la manifestazione per “comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”. Mi fermo brevemente su queste parole per un’analisi giuridica, ma anche filologica del testo costituzionale.

Innanzitutto, la libertà di riunione è un diritto inviolabile, quindi sacrosanto e fondamentale. Intrinsecamente connesso alla stessa natura democratica e repubblicana del nostro regime giuridico-istituzionale. Esso non è espungibile dall’ordinamento nemmeno con una legge costituzionale, perché la maggior parte della dottrina ritiene che questa parte della Costituzione, quella delle libertà e dei diritti inviolabili, sia assolutamente bloccata e non possa più essere modificata, pena il venir meno dello stesso assetto istituzionale repubblicano e democratico, sacralizzato nell’art.1 della nostra Costituzione e non modificabile ex art 139 della stessa Costituzione. Figuriamoci se un Questore può metterci le mani se non nell’ambito di quello che prevede lo stesso articolo della Costituzione, che non essendo un regolamento condominiale deve essere soppesata parola per parola, con estrema attenzione, attraverso un’analisi filologica, esegetica e interpretativa accurata.

C’è stato, nell’Assemblea Costituente, un dibattito profondo su questi temi, anche alla luce del ricordo di quanto accaduto nel ventennio fascista e certamente le parole della Costituzione sono parole solenni, addirittura sacre. Questo articolo, che ci riguarda direttamente, dice più cose.

Innanzitutto che la libertà di riunirsi e manifestare non è tendenzialmente subordinata ad alcuna condizione. È un diritto connaturato all’essere cittadino italiano. Mi viene da ridere quando ottusamente, anche da parte di fonti che dovrebbero essere autorevoli, si parla di manifestazioni più o meno autorizzate. Nessuna manifestazione ha bisogno di autorizzazione di alcuno per potersi espletare. La libertà di riunione è un diritto sacrosanto connaturato con l’essere cittadino italiano. Il preavviso della manifestazione, che pure è previsto dalla Costituzione per le manifestazioni in luogo pubblico, non è una richiesta di autorizzazione, ma è solo un obbligo per i promotori della manifestazione di informare il Questore, in quanto Autorità di pubblica sicurezza, affinché possa iniziare quelle procedure di cui abbiamo ampiamente parlato prima, finalizzate a governare l’evento, a gestire l’impiego della Forza Pubblica e a garantire, in definitiva, la sicurezza di tutti.

Tuttavia la Costituzione pone essa stessa due limiti espliciti alla libertà di riunione: la riunione deve essere pacifica e senza armi. Quindi il Questore deve vietare una riunione, una manifestazione organizzata che violi queste due condizioni. Deve vietare, ad esempio, una riunione organizzata per andare a fare a botte con gli avversari sportivi o gli avversari politici o qualsiasi altra controparte. Così come

deve vietare una riunione che preveda l'utilizzo di armi intese nella loro accezione più ampia, cioè di strumenti destinati all'offesa in maniera propria o impropria. Questa riunione è vietata *ope legis* dalla stessa Costituzione, quindi non c'è nessuna discussione. Deve essere vietata.

Negli altri casi, invece, quando ci sono altri motivi di sicurezza e di ordine pubblico o di generico rispetto della legge, il Questore può vietare la manifestazione? Una precisazione: la Costituzione non parla del Questore ma poi le leggi collegate a questo articolo individuano proprio nel Questore e in parte anche nel Prefetto, ma soprattutto nel Questore, l'organo deputato a vietare una manifestazione. La Costituzione, però, non dice che il Questore può vietare la manifestazione se ci sono mere esigenze di sicurezza, di ordine pubblico, di pubblica incolumità, parla, invece, di comprovati motivi di sicurezza o di pubblica incolumità. Il che significa che nemmeno semplici motivi di sicurezza o di ordine pubblico possono essere astrattamente idonei, validi, per vietare una manifestazione.

Per vietare una manifestazione il Questore deve giustificare la sua decisione non con semplici motivi di sicurezza, ma con ragioni, motivi comprovati. Comprovati è un termine po' diverso da provati, sufficienti o gravi motivi. I riscontri dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente fanno pensare che questo "comprovati" sia un termine voluto dai Costituenti per sottolineare come all'Autorità non bastino semplici motivi di sicurezza o ordine pubblico, non bastino provati, gravi, sufficienti motivi, termini che si usano, peraltro, in altri testi normativi, come nel codice penale, nel codice di procedura penale. La Costituzione dice "comprovati". Un termine desueto, ridondante, un po' arcaico.

Se vogliamo fare un'analisi etimologica, esso si compone di *cum* e provati. Il prefisso *cum* ha un'accezione di circolarità, di onnicomprensività. Significa, cioè, da tutti provati. Si tratta, quindi, di motivi di sicurezza che da tutti, dalla collettività in generale, siano considerati giusti, idonei, provati per vietare una manifestazione.

Quand'è che ci sono questi comprovati motivi? Praticamente mai. Questo è il motivo per cui un Questore molto difficilmente vieta una manifestazione. Piuttosto, se ci sono valide ragioni, spesso dà delle prescrizioni che è cosa ben diversa: dare dalle prescrizioni non significa negare l'esercizio di un diritto o addirittura negare il diritto stesso, bensì significa regolamentarlo. Quindi, vietare una manifestazione non è possibile, salvo nei due casi previsti dalla stessa Costituzione oppure quando tutta la collettività di riferimento, locale o nazionale, ritenga che ci siano motivi comprovati per decidere un divieto.

Possiamo fare ipotesi di scuola. Se un soggetto si reca in questura a presentare un preavviso per fare un corteo a favore della pedofilia un Questore può assumersi la responsabilità di vietare la manifestazione, perché è difficile che qualcuno non sia d'accordo con lui, è difficile che non ci sia un motivo *cum* provato, cioè con-



diviso da tutti, che una manifestazione del genere non possa essere tenuta. Ma nell'esperienza concreta ci sono altre situazioni un po' più sfumate.

Faccio un esempio reale, un po' estremo, ma utile per farmi capire: nella Napoli della fine degli anni '70 si cominciò a cambiare l'approccio repressivo rispetto al contrabbando, un fenomeno che, dalla fine della Seconda Guerra mondiale, a Napoli era stato sostanzialmente non dico ritenuto lecito, ma abbondantemente tollerato o quanto meno ignorato dalle istituzioni. A cavallo del decennio, però, si cominciò a imporre una stretta sempre più incisiva su questa attività, anche perché il contrabbando cominciava a diventare qualcosa di diverso, debordando sempre più nel reato di traffico di sostanze stupefacenti. Si iniziarono a ipotizzare delle norme molto più restrittive e anche l'azione delle Forze di Polizia incominciò a essere un po' più incisiva. Ed ecco che allora i contrabbandieri (a Napoli con il contrabbando di sigarette, non dobbiamo dimenticarlo, vivevano 200-300.000 persone, decine di migliaia di famiglie, era cioè un fenomeno sociale rilevante) incominciarono ad agitarsi e a minacciare di scendere a protestare in piazza, a fare dei cortei, un po' come i disoccupati o coloro che perdevano il lavoro. In fin dei conti la loro attività era sì illegale, ma sostanzialmente tollerata per oltre trent'anni.

Insomma, si pose anche nel dibattito pubblico il problema: questi cortei si possono fare o non si possono fare? Prevale la libertà di una considerevole massa di persone di esprimere il proprio disagio, la propria condizione disperata o prevale il fatto che si tratti di manifestazioni a favore di un'attività illecita e quindi ritenuta dalla stragrande parte della cittadinanza meritevole di un divieto *cum* provato? Fortunatamente, dopo un non breve dibattito, prevalse la linea che riconduceva manifestazioni di questo tipo alla difesa di fenomeni illegali e che, dunque, andavano vietate. Ma questo per dire come un divieto alla manifestazione possa a volte essere una decisione complicata per un Questore isolato e anche in quell'occasione, per certi versi paradossale, non fu affatto scontata.

Veniamo ora al Dirigente dei Servizi di Ordine Pubblico. Quando l'Ordine Pubblico non è più nella fase organizzativa, quando esce cioè dagli uffici del Questore ed entra nella fase in piazza, sul campo, la gestione dello stesso non rientra più nei compiti diretti ed esclusivi del Questore. Perché in piazza il Questore non ci può andare, non ci deve andare, la legge non lo prevede e neanche il buon senso per tanti motivi che qui non è possibile approfondire.

Il Questore essendo Autorità non può eseguire i propri ordini e questa è un'altra caratteristica tipica dell'autorità, peraltro di non facile comprensione per i non addetti ai lavori. È come l'autorità giudiziaria. Un pubblico ministero, pur essendo il titolare dell'azione penale, non può eseguire personalmente un arresto, né un fermo, né una perquisizione (quest'ultima solo in casi particolarissimi). Egli può ordinare queste attività agli ufficiali di polizia giudiziaria, ma non può eseguirle personalmente. Così anche il Questore non può eseguire i propri ordini e quando

qualche Questore improvvidamente ha pensato - anche se è comprensibile da un punto di vista emotivo perché si trovava sul posto - di mettersi alla testa della Forza Pubblica, del personale operante, si sono verificati problemi gravissimi, a volte con esiti tragici.

Il Questore non può gestire l'Ordine Pubblico in prima persona. Certo può dare direttive, in casi estremi ordinare delle azioni all'ufficiale di Pubblica Sicurezza che dirige i servizi, quindi ad un funzionario di polizia o un ufficiale dei Carabinieri.

In questa fase anche l'atteggiamento deontologico cambia. Mentre nella fase organizzativa, quella della pianificazione dei servizi, c'era un accento massimo, da un punto di vista etico e strategico, sull'organizzazione, sulla condivisione, sulla negoziazione, nella fase operativa, essendo questa una fase critica con ripercussioni immediate sull'ordine pubblico, l'accento viene posto più sul momento operativo e decisionale. In questa fase, l'aspetto gerarchico e dell'efficienza dell'organizzazione ha una prevalenza, perché si entra in una fase emergenziale e operativa nella quale la catena di comando e le relative responsabilità devono essere sempre ben chiare a tutti.

Sono fasi del servizio molto delicate, spesso drammatiche e con ciò non intendo equiparare questi momenti a quello che vive il soldato che va ad assaltare la trincea nemica, ma sicuramente siamo in una fase in cui la gerarchia è importantissima.

E qui si impone una riflessione sul concetto della catena di comando. In questa fase c'è bisogno della distinzione dei ruoli, netta, chiara. Il Dirigente dei Servizi è l'unico responsabile per conto del Questore di tutto quello che succede sullo scenario operativo. Tutta la Forza Pubblica che il Questore ha previsto con ordinanza è alle sue dipendenze. È quello che deve tradurre nella realtà operativa gli ordini del Questore ma, come sottolineavo prima, ha una sua discrezionalità elevata, proprio perché sulla strada non c'è il Questore, ma c'è il Dirigente dei Servizi.

Quante volte, spesso di notte, mi è capitato di vivere situazioni difficili, come nei periodi di grande emergenza dei rifiuti, ad esempio. Situazioni difficili, certamente non assimilabili a quelle belliche, ma comunque di guerriglia urbana, situazioni rischiose anche dal punto di vista fisico, oltre che dal punto di vista professionale. Il Dirigente dei Servizi è, infatti, oberato da varie responsabilità in quelle circostanze. La responsabilità professionale di raggiungere l'obiettivo che gli ha dato il Questore con l'ordinanza, la responsabilità personale di quello che succederà dal punto di vista penale e dal punto di vista civile, dei danni che si possono arrecare. È gravato da una forte responsabilità morale rispetto al personale che ha alle sue dipendenze e che va incontro, a volte, anche a gravi rischi, ma anche nei confronti degli stessi manifestanti che possono subire conseguenze pesanti da un'azione troppo incisiva da parte della Forza Pubblica, che una volta avviata risulta non di rado difficilmente controllabile.

Dunque, come si deve comportare un buon Dirigente dei Servizi in questi casi? Innanzitutto deve fare un briefing nell'imminenza della manifestazione e lo deve fare per tanti motivi. In primo luogo per ragioni etiche, perché è bene informare i propri collaboratori di tutto quello che può succedere. Poi per una ragione prettamente strategica perché un collaboratore informato sicuramente ha un atteggiamento più equilibrato, più calmo e maturo nei confronti del compito che deve svolgere. Reagirà con minore emotività alle situazioni rischiose e pesanti a cui potrebbe venir sottoposto nel corso del servizio. Infatti, la cosa peggiore in situazioni di stress è quella di andare incontro all'ignoto, scatenando tutti gli effetti istintivi, ancestrali, ma spesso negativi della paura, quando non è opportunamente gestita.

Il briefing serve anche perché così si possono apportare delle eventuali leggere modifiche all'organizzazione dei servizi, resesi necessarie in corso d'opera, rispetto a quella che era stata la previsione del Questore con la sua ordinanza. Modifiche che è sempre doveroso formalizzare, anche successivamente, nei seguiti dell'ordinanza stessa.

In tutti questi aspetti professionali di un settore così delicato (ne ho tratteggiati un paio, quello del Questore e quello del Dirigente dei Servizi), la deontologia, il proprio approccio all'etica, alla capacità di rendere efficiente la propria organizzazione e raggiungere, al contempo, l'efficacia del risultato, variano a seconda dei ruoli, a seconda dei momenti, a seconda delle circostanze e dei luoghi.

In tante situazioni difficili, nelle quali il Dirigente dei Servizi spesso è solo nella responsabilità di prendere decisioni operative, spesso gravide di serie conseguenze anche per altri soggetti, egli ha, come bussola essenziale del suo operato, solo il proprio attaccamento ai valori costituzionali, alla legalità in un'accezione ampia, il proprio buon senso, l'equilibrio, il senso di responsabilità, la propria educazione personale e professionale, il senso dello Stato.

L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza è realmente un'organizzazione meravigliosa, variegata, nella quale ognuno di coloro che hanno un ruolo ai vari livelli può esprimere la propria personalità, la propria preparazione, la propria cultura, la propria educazione, il proprio concetto di deontologia e di etica professionale, pur nell'alveo di responsabilità istituzionali certe.

La dimensione etica nel pubblico e nel privato:
i codici di comportamento

Paolo Sommaggio

“

*I codici di comportamento
non devono essere considerati
solo come mezzi repressivi,
ma anche strumenti proattivi
di analisi del rischio.*

”



La dimensione etica nel pubblico e nel privato: i codici di comportamento

Paolo Sommaggio

Professore di Filosofia del diritto all'Università di Trento

Il mio intervento si concentrerà su come l'etica pubblica - ossia il comportamento delle amministrazioni pubbliche e private - sia diventata, nel corso del tempo, norma giuridica vera e propria e se questo sia il solo modo per affrontare il tema etico. Uno degli aspetti più interessanti del seminario di oggi è quello di tentare di tenere insieme due realtà etiche che, nella maggior parte dei casi, procedono su binari molto diversi: il pubblico ed il privato. Cioè il modo in cui le pubbliche amministrazioni e gli enti privati intendono il valore e la prassi dei codici di comportamento. Tenterò quindi di mettere a confronto questi due modi di concepire la regolamentazione etica. Si tratta di due realtà che, come cercherò di illustrare, devono cercare di comunicare e coordinarsi il più possibile cercando ciò che è loro comune al di là delle specificità proprie di ciascun ambito di gestione. Ciascuna realtà, a mio giudizio, deve cercare di dialogare con l'altra proprio perché vi è la possibilità di un mutuo vantaggio soprattutto sul piano etico.

Partiamo da lontano. Etica deriva dal greco *ethos*, ossia carattere, comportamento, costume, consuetudine: ci sono molti modi di concepire questo concetto. Però, in generale, quando utilizziamo la parola "etica", in senso più tecnico, cerchiamo di riferirci a comportamenti umani secondo un significato particolare, cioè secondo una dicotomia tra giusto o sbagliato, apprezzabile o non apprezzabile e così via. Nel corso degli ultimi cento anni circa, l'etica è passata da una considerazione teorico-astratta ad una sempre più concreta, ovvero è diventata etica pubblica. Cioè si è aggiunto quell'aggettivo, proprio per indicare i comportamenti che si instaurano nella relazione tra l'individuo e la collettività in cui esso si trova ad agire. Mi piace qui ricordare Sebastiano Maffettone, un autore che più di altri ha sviluppato lo studio dell'etica pubblica (S. Maffettone, *Etica pubblica*, Milano 2001). Secondo Maffettone l'etica pubblica consiste in una autocomprensione critica e collettiva, che gli individui basano su principi filosofici di natura morale. Lo sfondo culturale



Paolo Sommaggio

comune sarebbe, dunque, una metafisica 'pubblica' secolarizzata ovvero descrittivista e pluralista che intende sostituire, in un'età liberale dei diritti, il sacro come origine e fondamento della comunità. Quindi l'etica pubblica assume in sé quei valori e quelle dinamiche che erano proprie, nelle società arcaiche, del sacro. Ne consegue che l'etica pubblica assurge a un ruolo molto importante nella società contemporanea.

Tuttavia, aggiungiamo noi, il dibattito sull'etica pubblica nel nostro Paese, nel corso degli ultimi cinquant'anni, ha lasciato il posto, sempre di più, a una richiesta di regolamentazione anche formale. Questo perché viene riconosciuto valore "pubblico" solamente a quei comportamenti regolati da una norma. Tanto che oggi dire etico, usare la parola etica, sembra diventato sinonimo solo di ciò che è rispettoso delle regole o comunque in linea con le regole.

Ma è solo così che possiamo intendere l'etica pubblica?

Per quanto mi riguarda, ritengo che vi siano invece altri modi di approcciarsi all'etica ed in questa sede mi limito a trattarne tre. Il primo è l'etica dei principi/regole cd. normativa, il secondo considera con maggiore attenzione il comportamento concreto; il terzo, invece, si potrebbe definire di tipo oppositivo-dialettico. Cominciamo con ordine.

Il primo modello privilegia il postulare, la prescrizione di certi comportamenti a discapito di altri, escludendo quindi le alternative di comportamento. Dunque, principi e regole astratte dotate di sanzioni. Il modello di ragionamento che sottintende questo primo approccio all'etica parte dalla regola generale ed astratta e procede verso il comportamento concreto. Nel modello opposto, che affronteremo in seguito, invece, è il comportamento concreto che costituisce il punto di partenza per ogni decisione etica: si risale, per così dire, dal caso particolare ai principi generali. Sul terzo approccio, diremo più avanti.

I modelli che sono oggi i più seguiti nella dinamica pubblica e nella dinamica privata seguono, per la maggior parte, il primo approccio.

Per quanto riguarda il pubblico, prendiamo in esame il codice di comportamento dei pubblici funzionari previsto dal Dpr 62/2013, il cosiddetto codice generale che si completa (per quanto di nostro interesse) con il decreto del Ministero degli Interni 8 agosto 2016, detto anche codice di amministrazione. Si tratta di un modello binario: vige cioè un codice generale della Pubblica Amministrazione e un codice specifico per ciascuna amministrazione. L'amministrazione su cui ci concentriamo, in questa sede, è il Ministero degli Interni, da cui la Polizia Stradale dipende. Se ci spostiamo all'ambito privato, troviamo il codice etico e di comportamento del cd. "modello 231" (previsto dalla legge 231/2001) che è, appunto il codice etico anche di Autobrennero.

Che differenza c'è, *prima facie*, tra questi due modelli?

Certamente il primo modello è obbligatorio, il secondo modello, invece, non lo è.

Registriamo dunque una distinzione degna di nota. Il primo modello, che comprende sia il codice di comportamento generale che quello specifico dell'amministrazione, consiste in norme giuridiche regolamentari, quindi fonti di secondo grado dell'ordinamento. Il secondo, pur essendo previsto e disciplinato da un atto avente forza di legge (il D.Lgs. 231/2001), è un atto interno dell'ente che lo adotta e ha una efficacia che potremmo definire di tipo pattizio/contrattuale.

Poniamoci ora la seguente domanda: qual è la differenza tra codice etico, e codice di comportamento visto che queste differenti accezioni si trovano sia nel settore pubblico che nel settore privato?

Un'indicazione molto interessante su questo tema proviene dall'ANAC, l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Al paragrafo 4 della delibera 177 di febbraio 2020 l'ANAC precisa che un codice di comportamento non è un codice etico. Perché?

Perché i codici etici avrebbero valenza valoriale e non disciplinare, mentre il codice di comportamento ha una valenza disciplinare, quindi ha una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale intenzione (morale) del funzionario.

Domandiamoci adesso: perché l'ANAC fa questa precisazione?

Probabilmente perché tenta di distinguere il piano (morale) della adesione a certi principi dal piano (giuridico - disciplinare) della infrazione a specifiche regole di condotta. Tuttavia, la realtà concreta dei codici è più sfumata e complessa rispetto alle ambizioni chiarificatrici dell'ANAC, in quanto nei codici di comportamento si ritrovano spesso anche principi etici e nei codici etici si ritrovano anche specifiche regole di condotta, a dimostrazione del fatto che tra etica e regole specifiche di comportamento esiste una correlazione difficilmente eliminabile.

I codici di comportamento della Pubblica Amministrazione hanno una lunga storia che risale almeno agli anni '90. Il codice di comportamento generale attualmente in vigore è previsto dall'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 numero 165, il testo unico del pubblico impiego. Per quanto riguarda la Provincia di Trento c'è una specificità, ovviamente, essendo Trento una Provincia Autonoma: il codice di comportamento è contemplato dall'articolo 46 comma VII della legge provinciale numero 7 del 1997.

Tornando all'articolo 54 (TUPI), esso è stato modificato dall'articolo 1 comma 44 della legge numero 190 del 2012 detta anche "legge Severino" o "legge anticorruzione", che ha iniziato a correlare il codice di comportamento alle dinamiche proattive di contrasto alla corruzione.

L'anno successivo, il decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013 numero 62 emana il nuovo regolamento di disciplina, cioè il codice di comportamento generale. Infine, come abbiamo già visto, il codice di amministrazione, che è il decreto del Ministero degli Interni del 8 agosto 2016, completa la previsione. Fonte primaria dei codici di comportamento della PA è, ovviamente, la Costituzione. I riferimenti sono all'articolo 97, quando afferma che le funzioni pubbliche

sono svolte con imparzialità e all'articolo 98, laddove sostiene che il pubblico impiego viene determinato al servizio esclusivo della nazione. Tornando al Dpr 2013 dobbiamo ricordare che ha natura regolamentare¹, e costituisce anche uno strumento anticorruptivo che si inserisce nella sistema già previsto dalla legge Severino, la legge cosiddetta anticorruzione. Rispetto ai codici precedenti viene ampliata la sua estensione applicativa: infatti è diretto al personale contrattualizzato ma è estendibile a tutto il personale in regime di diritto pubblico, ai dirigenti ed equiparati. Non si prevede, tuttavia, la sua estensione ai comportamenti degli organi politici. Nel pubblico impiego infatti è presente la componente amministrativa e poi quella politica ai vertici: ebbene dobbiamo qui ricordare che i codici di comportamento non si applicano agli organi politici per ragioni sulle quali non entro.

Che tipo di rilevanza hanno questi codici di comportamento?

Hanno rilevanza disciplinare. Cioè dall'inosservanza, dei doveri, principi e norme contenute nel Dpr 62/2013, possono derivare sanzioni. Ma dove è contenuto questo potere disciplinare? Non all'interno del codice di comportamento e nemmeno in quello generale, che prevedono le dinamiche disciplinari cioè i comportamenti che devono essere tenuti o non devono essere tenuti. Per le sanzioni si rimanda ai contratti collettivi nazionali. La contrattazione collettiva nazionale è infatti lo strumento attraverso cui il potere disciplinare viene declinato nel caso di comportamenti illeciti. Quindi alla domanda "la violazione di un codice di comportamento generale o di amministrazione comporta una sanzione?" la risposta è sì. Come si può notare nei rapporti di lavoro c'è stato un tentativo di uniformare il regime della Pubblica Amministrazione con quello degli Enti di diritto privato, come per esempio Autobrennero. Questa impostazione però non ha avuto l'effetto sperato perché si pensava che a livello di contrattazione collettiva nazionale ci fosse una dinamica di discussione pubblica più forte di quella che poi in realtà c'è stata. Ecco allora che il diritto pubblico ha ripreso il sopravvento su questi temi. Passiamo quindi brevemente in rassegna il codice generale: l'articolo 1 individua i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti a osservare. Al comma secondo, le previsioni del codice, cioè quello generale, sono integrate e specificate dal codice di comportamento adottato dalle singole amministrazioni. Ecco che allora resta la cornice più ampia del codice generale di amministrazione previsto dal Dpr 62/2013 con le specifiche dei codici di amministrazione.

Guardiamo brevemente i principi generali contenuti nell'art. 3 DPR 62/2013²: si tratta dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, rispetto della legge, interesse pubblico, divieto di abusare della posizione e dei poteri di cui si è titolari, integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità. E qui si riscontra un problema: manca l'individuazione

di specifici comportamenti, soprattutto nella parte generale. E tuttavia si trovano anche comportamenti individuati in modo chiaro, come ad esempio quando il testo recita: “Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni d’ufficio”. Se quel comportamento viene posto in essere c’è la possibilità di sanzionare quel comportamento attraverso il potere disciplinare che si radica nella contrattazione collettiva nazionale. Al punto 4 dell’articolo 3 del Dpr 62/2013 emerge la questione dell’efficacia e dell’efficienza, laddove si afferma che la persona “Esercita i propri compiti orientando l’azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia”. L’articolo 16 di questo Dpr poi individua che la violazione degli obblighi e comportamenti contrari ai doveri d’ufficio è fonte di responsabilità disciplinare accertata all’esito del procedimento disciplinare nel rispetto di principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni. Ancora una volta per trovare le sanzioni bisogna fare ricorso al contratto collettivo nazionale di riferimento.

Ricapitolando, esiste per i codici di comportamento della PA un duplice livello: c’è un codice nazionale e un codice per ogni singola amministrazione. Il primo descrive doveri generali e minimi, lo abbiamo detto, come diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta, invece l’esplicita previsione di comportamenti concreti è propria del secondo, che individua la rilevanza disciplinare e stabilisce l’applicazione di sanzioni fino al licenziamento disciplinare in caso di inosservanza dei suddetti doveri. Si è assistito quindi a una riappropriazione da parte della legge di quest’ambito riguardante il pubblico impiego, affidato un tempo alla contrattazione collettiva. E questo perché si è disposto che la violazione di questa fonte regolamentare del governo generi responsabilità disciplinare anche in assenza di previsione di obblighi specifici all’interno dei contratti collettivi. Quindi anche se il comportamento non è previsto all’interno dei contratti collettivi come fonte di sanzione, comunque, essendo presente nel codice di comportamento, è sanzionabile. È un processo non così immediatamente intellegibile: un sistema che è stato creato pensando al riferimento ai contratti collettivi nazionali e di cui, in seguito, il diritto pubblico si è riappropriato. Quindi, sia che il comportamento che va contro il codice sia previsto sia che non lo sia, comunque è fonte di sanzione comunque prevista all’interno del contratto collettivo di riferimento.

Passiamo adesso a trattare brevemente il codice di amministrazione, il decreto ministeriale 8 agosto 2016, specifico per l’amministrazione Ministero dell’Interno. Il titolo primo parla di Principi, tutela e rispetto della dignità e diritti del dipendente, lo impegna a migliorare i servizi; quindi, ci sono le disposizioni di carattere generale, i contenuti, le finalità e i soggetti destinatari. Le norme di comportamento costituiscono la parte del testo dove vengono disciplinati nel dettaglio obblighi comportamentali facenti capo ai dipendenti; l’articolo 6, per esempio, enumera i principi e le modalità di comportamento che ciascun dipendente è tenuto ad os-

servare e all'articolo 7 emerge la connessione con la questione dell'anticorruzione: viene infatti stabilito il divieto per il dipendente di chiedere e accettare per sé o per altri regali o altre utilità con l'obbligo di restituzione e con la segnalazione al dirigente. Gli articoli 8 e 9 trattano aspetti attinenti la possibilità da parte del dipendente di accettare eventuali incarichi extra istituzionali per cui c'è bisogno dell'autorizzazione o dell'adesione all'associazione; all'articolo 10 e all'articolo 11 sono regolamentati i conflitti di interessi e gli obblighi di astensione. E l'articolo 13 individua la questione soprattutto della trasparenza, integrità e tracciabilità, anche questo aggiornato poi con la revisione e semplificazione del pubblico impiego. Qui abbiamo appunto gli altri aspetti specifici del codice di amministrazione: le responsabilità sono ribadite anche all'articolo 20 di questo codice del 2016 dove sono altresì riportate le tabelle di corrispondenza tra le sanzioni precisate nel contratto collettivo nazionale e quelle previste nel codice di comportamento (anche perché possono essere differenti).

Attraverso questo *excursus* abbiamo visto come l'etica pubblica sia stata regolamentata e disciplinata dalla norma giuridica, una regola dotata di sanzione la cui fonte, pur non essendo il Parlamento, è comunque l'esecutivo che quindi si qualifica come regola giuridica a tutti gli effetti.

Adesso, però, ci dobbiamo chiedere se sia sufficiente questo approccio formale e sanzionatorio dal momento che, nel codice, è stato inserito anche un riferimento alla prevenzione della corruzione. Se cioè sia sufficiente esaurire il codice di comportamento in una dinamica repressiva, che ragiona *ex-post*, o se non sia il caso di considerare questi codici anche come strumenti di prevenzione della corruzione come di ogni altro comportamento illecito. In effetti il codice di comportamento generale, ma anche quello specifico di amministrazione, contengono elementi più generali, di principio; dunque possiamo dire che i codici di comportamento della PA sono anche, in parte, dei codici etici. Certo è corretto quanto asserisce l'ANAC, ossia l'utilità di tenere distinti questi due aspetti, perché l'etica afferisce al foro interno e non quindi ai comportamenti esteriorizzati. Possiamo tuttavia dire che nei codici, sia nel codice generale che nel codice di amministrazione, c'è anche un contenuto etico di adesione e che proprio per questo possiamo ritenerlo uno strumento di prevenzione anche delle dinamiche corruttive.

In primis, perché riprende i Codes of Ethics anglosassoni da cui deriva la sua struttura generale. In questi codes si sanzionano anche comportamenti che contravvengono i principi etici, mentre nel nostro Paese suscita più di qualche difficoltà collegare la sanzione alla violazione di un principio. Inoltre, possiamo considerare il codice uno strumento di contrasto proattivo nei confronti di particolari comportamenti ritenuti illeciti. Per fare questo, si potrebbero rafforzare le prerogative dell'Autorità Nazionale anticorruzione che è l'ente specifico che può dare delle indicazioni generali di analisi del rischio e di prevenzione. Non solo: andrebbe



colmato, come ricorda anche l'ANAC, il forte ritardo che si riscontra nei contratti collettivi nazionali ad adeguarsi ai codici di comportamento.

E qui è il punto: come si può pensare il codice di comportamento come uno strumento concreto di anticorruzione? In effetti, lo ricordiamo, la legge Severino stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare, quindi il codice di comportamento rientra a pieno titolo nei ccdd. piani di prevenzione della corruzione. Se intendiamo il codice di comportamento come strumento anti corruttivo, e dunque come misura di prevenzione, ecco che dobbiamo evocare la categoria della valutazione del rischio di corruzione, concetto chiave attorno al quale si costruiscono, in ambito privato, i ccdd. Modelli 231. E questo, a mio avviso, è il luogo figurato dove la amministrazione pubblica e l'amministrazione privata si avvicinano di più. Ma qui è anche il punto dove emerge un grosso problema per la PA. Quando si parla di codice di comportamento come fonte disciplinare si ragiona sempre *ex-post*: si è verificato il comportamento, devo sanzionarlo.

Come faccio invece a pensare il codice di comportamento come un modello propositivo pro-futuro, cioè a pensare alle azioni che potrebbero accadere?

Ecco che la dimensione di analisi del rischio avvicina il codice di comportamento della Pubblica Amministrazione alle dinamiche della legge 231. Questo perché i modelli 231 nascono proprio per disciplinare la responsabilità del codice di comportamento della PA, ossia la possibilità di considerarlo anche come uno strumento proattivo di analisi del rischio e non solamente come uno strumento repressivo dei comportamenti considerati non legittimi e non leciti.

Un rapido sguardo alla disciplina della legge 231/01 ci aiuterà a capire meglio come implementare nel codice di comportamento, costruito per punire azioni passate, una misura di analisi pro futuro dei rischi di commissione di azioni illecite nella PA.

La legge 231/2001, come noto, introduce nell'ordinamento la responsabilità penale amministrativa delle persone giuridiche private; cioè questi enti rispondono anche di una responsabilità penale rispetto alle singole persone che ne fanno parte. La responsabilità penale, è risaputo, è personale, ma oltre ai singoli, per la 231/01 risponde anche l'ente; se una Società, infatti, viene coinvolta in una vicenda penale subirà un processo al pari dell'imputato e dovrà difendersi attraverso un proprio legale. Un ente è chiamato a rispondere quando nel suo interesse sono stati commessi reati o da parte di una persona stabilmente inserita nell'organigramma aziendale, purché dal reato l'ente abbia tratto qualche vantaggio. Come si fa a evitare tutto questo? Attraverso il modello organizzativo previsto nella legge 231/01 e attraverso il codice etico di comportamento inserito sempre ai sensi della legge 231 del 2001.

Questo codice di comportamento ha un contenuto repressivo per alcune condotte, anche qui collegato ai contratti collettivi nazionali. Abbiamo dunque degli indirizzi generali e degli standard come nei codici della Pubblica Amministrazione. Tuttavia, la differenza è fondamentale: la legge 231/01 si basa sulla diffusione di un modello organizzativo e gestionale sviluppato a partire dall'analisi dei rischi, quindi ha una impostazione opposta rispetto alla dinamica della Pubblica Amministrazione, che invece parte dalla regola per arrivare all'azione. Nella amministrazione privata partiamo dal rischio di condotta e dalle possibilità di superamento di questo rischio. È dunque un'analisi pro-futuro: un approccio che parte dalla azione per analizzare i rischi di commissione di un reato, e per questo il modello deve essere adottato dall'ente prima che si verifichino i fatti che possono generare una sua responsabilità criminale.

Ecco che possiamo certamente auspicare una organizzazione dei codici di comportamento della PA su basi analoghe, ovvero a partire dal rischio di commissione di una certa azione verso principi generali di contrasto alla corruzione e ad altre azioni considerate come illecite.

Infine, vorrei concludere proponendo alcune brevi riflessioni su alcuni problemi che potrebbero sorgere dalla prassi quotidiana dei codici di comportamento.

Il primo pericolo è l'astrattezza, ovvero la distanza tra il principio affermato nel codice e le numerose possibilità nelle quali questo principio può declinarsi nella realtà concreta della azione della PA. Il secondo rischio, invece, coinvolge i possibili conflitti tra principi: basti pensare per esempio al contrasto tra i principi di buona amministrazione, di cui abbiamo parlato poco sopra, ed il principio di efficacia ed efficienza. La enunciazione di valori di riferimento generali ed astratti ha, nella concezione di Immanuel Kant, un riferimento preciso: la qualità di un atto sta nelle massime con cui si agisce e non negli effetti dell'atto. L'enfasi è quindi su ciò che rende giusta una scelta di comportamento: la azione conforme al principio etico. E questo lo si potrebbe definire il modello regola generale-azione. Al contrario, efficacia ed efficienza vanno ricondotte al consequenzialismo (e qui è Jeremy Bentham il riferimento) per il quale le proprietà etiche di una scelta dipendono solo dalle sue conseguenze.

Rimane quindi in sospeso una questione: come faccio a dare un giudizio di efficacia ed efficienza preventivo rispetto alla azione che devo compiere? È chiaro che si tratta di un giudizio successivo (*ex-post*) per cui è solo partendo dalla analisi delle conseguenze di una azione che si può giudicare se quella azione sia eticamente valida.

Quindi per agire in termini etici ci si deve porre in modi diametralmente opposti: dalla regola di principio all'azione (in termini deduttivi), ma anche dalla azione alla regola di principio (in termini induttivi) sia con riguardo ai codici di comportamento della amministrazione pubblica sia con riguardo a quelli previsti nel settore privato.

Arrivati a questo punto, e per concludere, vorrei accennare al terzo approccio all'etica: l'approccio oppositivo - dialettico. Nella prassi dei codici di comportamento può essere sviluppato anche un approccio di tipo problematico, che parte da una situazione incerta e non risolvibile con informazioni, concetti o principi già in possesso del dipendente: mi piace chiamare questo approccio zetetico perché parte dalla analisi di una situazione controversa e non risolvibile in termini induttivi o deduttivi. Non si tratta, infatti, di semplice applicazione di una norma, di un'occasione di obbedienza ad un principio pregresso, ma è fonte di nuova possibilità dove la difficoltà è generativa della compresenza di più principi e di più possibilità. Questo perché il problema è proprio ciò che dischiude almeno due direzioni astratte verso cui dirigere la valutazione del nostro atto.

Ecco, io credo che l'approccio zetetico ci dischiuda la consapevolezza che per impostare un atto genuinamente etico occorre considerare non solo le conseguenze della azione, non solo la sua relazione con i principi (come abbiamo visto poco sopra), ma anche che da questa situazione si possa sviluppare un intimo dibattito, ossia una dinamica dialettica che consente di creare un ragionamento, costringe a creare un ragionamento, un discorso, in cui si costruisce la giustificazione dell'azione compiuta o da compiere, tenendo conto della relazione tra il nostro comportamento e ciò che pensiamo di esso in termini astratti (come principi). Quindi non semplicemente in termini deduttivi, ma nemmeno semplicemente in termini induttivi, direi piuttosto in termini oppositivi: per passare da un problema ad una scelta responsabile mi posso servire dei principi e delle norme di condotta contenuti nei codici di comportamento.

Ma quale sarà la scelta?

L'opposizione socratica tra queste due argomentazioni (o collegamenti tra azione e principio) mi consentirà di affrontare il momento della scelta come emersione di una responsabilità che si afferma una volta superata la dinamica di deduzione dalla norma (anche perché è impossibile dedurre da un principio un comportamento pratico) e di induzione dalla azione: individuando così, dopo un processo dialettico, una giustificazione ultimativa come se stessi rispondendo della nostra azione di fronte ad altri ma, in ultima analisi, di fronte a noi stessi.

Mi piace concludere questo intervento con una citazione tratta dal *De Officiis*: "Ogni azione deve andare esente da temerarietà e negligenza, non si deve fare alcuna cosa di cui non si possa dare un motivo plausibile".

Che questo motivo o giustificazione sia la regola generale o sia il problema oppure sia l'esito della loro opposizione dialettica questa è la definizione di dovere inteso come esercizio di una professione (il weberiano *Beruf*), ossia principio di ogni vocazione che manifesta socraticamente chi siamo, tanto nel privato quanto nel pubblico.

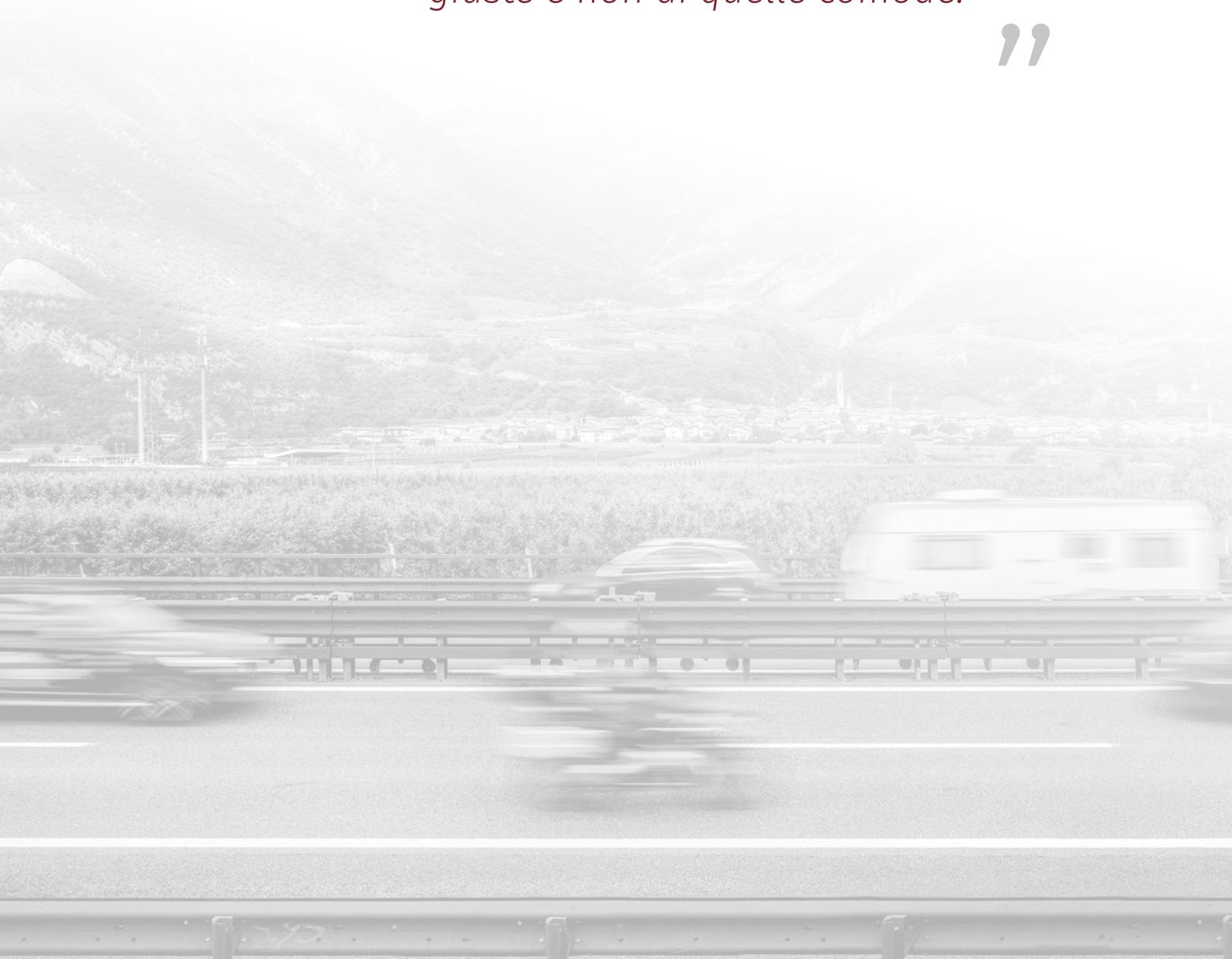
Autostrada del Brennero, dove i progetti
assumono una dimensione etica

Carlo Costa

“

*La proposta di finanza di progetto
disegna per il futuro un modello
efficiente, efficace ma anche
etico, ponendoci nel solo di una
tradizione: i risultati conseguiti
dalla Società, che vanno oltre
il fatturato, sono frutto di scelte
giuste e non di quelle comode.*

”



Autostrada del Brennero, dove i progetti assumono una dimensione etica

Carlo Costa

Direttore Tecnico Generale di Autostrada del Brennero

Quando mi è stato proposto di parlare di etica, di quella che è detta anche filosofia morale nello studio del comportamento dell'uomo, ho fatto un ragionamento sul titolo che era stato proposto e la cosa che mi è sembrata più interessante da rappresentare è come i principi etici dimostrino nel tempo quanto possano essere portatori di efficienza e di efficacia. Un aspetto tuttavia rilevante da specificare è che il riconoscimento dell'importanza del contesto etico rispetto al raggiungimento del risultato economico purtroppo, all'interno di un'organizzazione, passa per un tempo abbastanza lungo oppure attraverso eventi che determinano uno scossone. E questo è un ragionamento che mi sento di fare anche rispetto ad Autostrada del Brennero, che questo percorso, che poi vi illustrerò nel dettaglio, ha deciso di farlo tanto tempo fa. Nel passato più o meno recente di Autobrennero ci sono state persone che hanno compiuto scelte che a mio avviso sono state le scelte giuste, ma - attenzione - non le scelte comode.

C'è stato un lungo periodo in cui le scelte giuste parevano meno efficaci perché subivano il confronto con le scelte di business, dove si deve mordere il freno e ottenere il risultato in tempi brevi: ciò che invece ha immaginato e realizzato Autobrennero le ha consentito di raggiungere risultati che la rendono oggi protagonista assoluta. Abbiamo l'Amministratore Delegato che ha avuto l'onore di essere nominato presidente di Aiscat, un riconoscimento non scontato per un'autostrada che rappresenta meno del 5% della rete nazionale. Ciò significa che vengono riconosciuti altri elementi che non compaiono nei fatturati o nel risultato economico ma discendono da scelte compiute in passato e sono radicate nella storia e nel DNA della Società. Basti pensare alla natura stessa di Autobrennero: il fatto che la sua compagine sociale sia all'84,7% formata da Enti pubblici e per il 14,2% da soci privati determina un mix interessante, perché i modelli di funzionamento sono quelli tipici del diritto privato, ma chi orienta e dà le indicazioni è l'ente pubblico.



Carlo Costa

E per di più è l'ente pubblico che viene attraversato dall'autostrada, quindi attento a mettere al centro valori diversi da quelli del semplice profitto.

Alla fine dello scorso anno, l'A22 contava poco meno di 1.000 dipendenti, la cui distribuzione tra dirigenti, quadri, operai, impiegati è abbastanza comune, ma nasconde una peculiarità importante che ha differenziato Autobrennero nel tempo. Ossia la decisione di voler fare le cose in casa propria e dunque di internalizzare molti servizi. Era più semplice spostare all'esterno alcune attività e declinarne le relative responsabilità, cambiando società o tecnici partner che non producessero lavori e risultati affidati in modo soddisfacente. Autobrennero ha scelto invece di rischiare un po' di più costruendosi tutto all'interno, perché una volta assunti, cento ingegneri, non si può tornare indietro, ma bisogna giocare la partita fino in fondo. Questi secondo me sono elementi che fanno la differenza e determinano la cifra del successo. Pensiamo poi ai territori attraversati: Autobrennero va dal passo del Brennero fino alla pianura Padana. Proviamo a immaginare cosa voglia dire Autostrada del Brennero gestita con i principi che abbiamo messo in campo noi, oppure Autostrada del Brennero gestita con principi diversi. Pensiamoci dal punto di vista dell'impatto, perché io credo che l'etica non sia rappresentabile in termini di sola mission.

Questa filosofia la troviamo anche nell'idea sottesa alla proposta di Finanza di progetto, che vuol essere anche per il futuro un modello importante, un modello che oggi non è più quello di qualche anno fa, quando si aveva l'impressione che il pubblico o il prevalente pubblico fosse meno efficiente. Autobrennero ha dimostrato nei fatti di poter essere almeno efficiente, se vogliamo essere modesti, quanto altri ambiti puramente privati e forse più efficiente di qualche ambito totalmente pubblico. Se oggi ci troviamo in condizioni di relativa tranquillità nel poter svolgere il nostro lavoro, se non dobbiamo chiudere l'autostrada in estate perché ci sono dei problemi rispetto alla transitabilità o non dobbiamo fare i conti con distacchi da sovrappassi è perché sono state fatte tante cose.

Negli ultimi quindici anni, oltre un miliardo di euro è stato speso in lavori: ma è stato speso anche quando non era richiesto in questi termini e anche quando l'intervento di manutenzione non creava un profitto rispetto alle tariffe, perché noi abbiamo ancora una convenzione che non si basa, nella valutazione della tariffa, sugli investimenti fatti. E quindi scegliamo di farlo semplicemente perché lo riteniamo strategico in rapporto al nostro lavoro. L'etica qui è dunque immaginare di avere un compito più alto, un compito che va oltre al rispetto del bilancio economico e si configura come rispetto del bilancio delle vite umane. Lo ha detto prima anche l'Amministratore Delegato: noi abbiamo questa responsabilità. Noi insieme a voi, insieme alla Polizia Stradale: ogni anno quando possiamo dire che c'è stato qualche incidente in meno, come riusciamo a dire ormai da molti anni, e qualche persona che ha perso la vita in meno, abbiamo svolto un esercizio che

è molto più importante di quello del profitto economico, che peraltro è sempre stato di livello.

Quindi qual è la vision che si pone Autobrennero? In passato ha conseguito dei risultati importanti, oggi si prefigge un traguardo per il futuro: realizzare un Green Corridor per persone e merci che porti ad avere zero emissioni, zero incidenti e che non concepisca, come hanno fatto sempre gli altri, il rapporto fra un modo di trasporto e un altro in termini di concorrenza, bensì in termini di cooperazione. Se per i territori attraversati sarà più interessante spostare il traffico dalla gomma sulla rotaia, andrà spostato il traffico della gomma sulla rotaia. Ma chi non ha un gruppo ferroviario non può pensarla così e sarà costretto a tenersi tutto il traffico. E questo è naturale se mettiamo il business al centro. Per quanto concerne la mission è ovvio che garantire la massima efficienza nel corridoio, quindi non più solo sul servizio autostradale, vuol dire investire in manutenzioni, in ammodernamenti, ma soprattutto in energie rinnovabili e nuovi servizi. Quando abbiamo costruito la barriera fotovoltaica di Isera, o quando abbiamo contribuito a realizzare il Centro per la produzione dell'idrogeno a Bolzano, non c'era il Pnrr a sostenerci e a garantirci dei contributi. L'abbiamo fatto perché era interessante immaginare di segnare quella via. Questa secondo me è la differenza fra partire prima e innovare in un processo etico: significa fare la cosa giusta, non la cosa comoda e questo deve essere l'approccio anche per il futuro. È chiaro che i valori che sono stati messi al centro e che devono continuare a essere messi al centro sono la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile, la crescita sociale ed economica locale nazionale europea, la riduzione dei rischi per la salute e la sicurezza connessi all'attività aziendale. Come si vede non c'è il profitto. Anche se i bilanci di Autobrennero sono sempre stati bilanci che hanno portato utili, soddisfazioni ai territori e dividendi importanti. Ma il profitto non c'è. Un soggetto che non abbia questo tipo di radicamento nel territorio dubito consideri questi i valori principali.

Ovviamente ci sono dei dilemmi etici da affrontare per scegliere cosa fare. Se immaginiamo che sia più importante la funzione di tutela dell'esterno rispetto all'immediato risultato interno, si produce un modello di questo tipo; se immaginiamo, faccio un altro esempio, che la collaborazione con la Polizia Stradale, come abbiamo sempre pensato, sia strategica per ottenere i risultati che otteniamo sui tassi di incidentalità, abbiamo un approccio di un certo tipo; se immaginiamo invece che una macchina in più o un'un'attrezzatura in più sia un costo, non avremo gli stessi esiti. È chiaro che per noi questo approccio fa parte di un processo che viene da lontano, ma orientare verso il bene comune deve essere il principio che ci muove sempre. Ormai questo lo stanno facendo in tanti. Autobrennero l'ha fatto tanti anni fa ispirata da un'idea di servizio ai territori. Oggi sono sempre più le aziende che immaginano che un processo di questo tipo in un'ottica di medio

termine possa qualificare anche il risultato economico.

Ovviamente per metterlo in atto bisogna capire quali sono le decisioni giuste e quelle sbagliate e orientarle nella maniera più idonea. Anche noi abbiamo un codice etico e anche noi mettiamo al centro valori che vedo ripetuti in tanti codici. Ma quanti codici etici ci sono che nessuno ha mai letto? Io penso che un addetto al servizio di pattugliamento sull'Autobrennero che vede un veicolo in panne non avrà nemmeno bisogno che gli si chieda di intervenire: fermerà il furgone, correrà e con la bandierina andrà a segnalare il mezzo, loro sanno che quella è la loro mission. È questo spirito che bisogna introdurre e credo che non ci sia un operaio o un dipendente di Autobrennero che non abbia le idee chiare su cosa sia importante.

Ovviamente l'etica mette insieme tante cose, ma l'obiettivo resta quello di prendere decisioni più giuste che riescano ad ottemperare al sistema di valore ma - e qui viene anche la differenza rispetto ad altre aziende - il valore in A22 è dato dalla somma dei valori dei singoli, non dalla capacità di un uomo o di due o tre uomini: perché un'azienda di questa complessità funziona solo se tutti sono motivati e se tutti si sentono parte di un processo. Di seguito riporto alcuni elementi che, nelle valutazioni condotte all'interno dell'azienda, sono stati definiti importanti rispetto all'etica aziendale. Alcuni riconducono a principi che si ritrovano anche nella vita comune; un'azienda in fondo rappresenta un modello che quanto più è familiare nei processi e governato da indirizzi di questo tipo tanto più produrrà risultati positivi. Dunque la crescita delle persone, fare la cosa giusta, la lealtà, la disponibilità, lo spirito di gruppo, la responsabilità, l'autenticità, l'onore e il rispetto: sono tutti elementi che remano in questa direzione.

Due sono i modelli aziendali che si possono porre a confronto. Il primo fa capo all'economista Milton Friedman che pone al centro il business: l'imprenditore è assolutamente votato al profitto, rispettando le leggi ma la priorità resta il raggiungimento dell'obiettivo, che viene misurato sul breve periodo. Aspetto che non credo nell'etica rappresenti invece un elemento rilevante. Il secondo modello fa capo invece a Adriano Olivetti, imprenditore illuminato che ha cambiato la storia delle aziende a livello mondiale, europeo ma soprattutto italiano. Olivetti ha immaginato fin da subito che l'azienda dovesse essere un luogo dove il limite può trasformarsi in forza e la volontà di ognuno in energia per tutti, quindi un luogo dove il tempo è fermento, arricchimento, sviluppo: un'idea diversa, un'idea sociale, ma un'idea che induce a sentirsi parte di un gruppo. È chiaro che quando Olivetti dice che la flessibilità che conta non è solamente quella della forza lavoro bensì la flessibilità dell'intera impresa, afferma un valore importante perché la flessibilità si deve tradurre nei risultati e dunque non solo nel benessere del singolo. Di per sé questo è sicuramente un valore così come lo è quello dell'azienda, ma entrambi vanno posti in una posizione meno rilevante rispetto a quello

che è il vero punto, ossia il benessere collettivo. Ovviamente se un'impresa si limita solo a rispettare le leggi e non cerca di impattare positivamente rispetto ai principi etici e sociali è un'impresa oggi più debole, ma sono molte anche le multinazionali che si stanno spostando su principi di questo tipo, proprio perché l'orizzonte temporale ormai è visto in una prospettiva un po' più lunga di quello del passato. C'è un'immagine cui tengo moltissimo e che dovrebbe valere all'interno di un'azienda: ci sono delle persone di differenti altezze; il più piccolo, anche se messo su uno sgabello uguale a quello fornito agli altri, non arriva a vedere nulla. Ecco non è importante che un'azienda garantisca l'eguaglianza. L'importante è avere l'equità: quindi all'interno di un'azienda bisogna ragionare in funzione del singolo e in funzione delle esigenze del singolo, il che determina un'equità vera. Dare a tutti le stesse opportunità quando i contesti di partenza sono completamente diversi non produce equità.

Ovviamente per la Società è importante e motivante immaginare di garantire mobilità sicura e sostenibile. Pensate che per anni Autobrennero è stata vista solo come un tubo nero dove transitavano mezzi che producevano inquinamento, rumore, fastidi e qualche incidente. Ovviamente la parte economica era stata dimenticata, tutto quello che A22 aveva fatto, faceva e continua a fare per l'economia era completamente rimosso. Trasformare questo in ciò che è oggi Autobrennero è stato un processo lungo, di trasparenza, di attenzione, di investimento. La barriera fotovoltaica di Isera è un investimento rispetto all'immagine e al modello che vuole perseguire Autobrennero: 100.000 persone al giorno vedono quella barriera e toccano con mano cosa voglia dire sostenibilità. Con quella barriera abbiamo vinto il primo premio a livello internazionale per il miglior progetto di mobilità sostenibile. È chiaro dunque che l'effetto che si deve produrre è un effetto domino e lo si ottiene solo se si riesce ad offrire a tutti gli stakeholder un valore aggiunto. Ma per farlo serve attenzione: anche una sola voce critica che si levi deve essere ascoltata ed è uno sforzo, perché quando si gestisce un'autostrada bisogna tenere conto e far collimare interessi, punti di vista e esigenze completamente diversi.

Le persone vorrebbero poter transitare sull'autostrada, magari gratuitamente, magari tutti nello stesso momento, trovare un'arteria ben mantenuta ma senza che i lavori impattino sulla circolazione. Un'operazione complessa cui dedichiamo attenzione già dalla metà degli anni Novanta. Faccio alcuni esempi: da allora abbiamo deciso di investire nel trasporto su rotaia, che in fondo è concorrenziale. In realtà questa scelta è la cifra della somma non della concorrenza: ci si muove insieme e nella stessa direzione con l'obiettivo comune di costruire una mobilità più sostenibile. E poi l'idrogeno: adesso con il Pnrr se ne parla molto e sono tutti fautori di questo vettore energetico, ma quando abbiamo cominciato a parlarne noi il riferimento era a Jules Verne, quasi fosse ancora un'utopia. An-

che in questo caso partire in anticipo ci ha consentito di costruire un percorso nel tempo che ci ha portato ai risultati di oggi. Penso, infine, la promozione della mobilità elettrica. Tutti questi aspetti messi insieme, nel tempo producono un'immagine di un certo tipo.

Ovviamente anche noi abbiamo un codice etico, che contiene una serie di indirizzi. I principi generali sono abbastanza comuni ai codici etici: legalità, integrità, cortesia e trasparenza, imparzialità, continuità, regolarità, partecipazione, efficienza ed efficacia, protezione dei dati personali, fedeltà e riservatezza, salute e sicurezza rispetto all'ambiente. Ci sono altre cose che a me tuttavia interessano di più. Il personale: in Autobrennero c'è una storia di personale che nel tempo spesso si tramanda anche di padre in figlio e quindi vuol dire che si crea un legame che è molto più familiare rispetto a un legame che ci può essere altrove. È vero, in Autobrennero le persone stanno bene, hanno un'attenzione della Società di un certo tipo, hanno anche uno stipendio superiore a quello medio. Però è anche vero che tante persone si sentono veramente parte della Società, una condizione determinata anche dagli indirizzi che in merito ha sempre dato la Società. Pensiamo ad esempio a tutta la componente dei lavoratori stagionali: per molti giovani provenienti da famiglie con difficoltà economiche ha rappresentato uno strumento di riscatto, consentendo loro di studiare durante l'estate, guadagnare dei soldi e laurearsi, cosa che forse non avrebbero potuto fare se non avessero avuto questa opportunità. Ci sono poi altre iniziative che per me sono rilevanti: pensiamo ad esempio al fatto che chiunque in Autobrennero abbia subito una disgrazia, un lutto familiare che abbia colpito ad esempio il capo famiglia, ha avuto un riconoscimento importante. Sono tanti aspetti che hanno permesso di creare una condizione diversa, che non dipende esclusivamente dalla disponibilità della Società, è piuttosto un fatto culturale. Potrei fare molti altri esempi, anche di iniziative sul territorio, ma mi piace ricordare quella del sisma in Emilia: abbiamo messo a disposizione dei dipendenti terremotati 40 camper in modo che avessero una soluzione immediata. Dal punto di vista economico l'intervento è stato meno importante di quello dato ai territori per la ricostruzione, ma ha avuto un valore significativo per i dipendenti e nell'ottica del legame tra di loro e la Società. Buone prassi avviate hanno poi scaturito azioni positive: nelle aree di servizio abbiamo scelto di mettere a disposizione i defibrillatori e di formare per l'uso la polizia insieme ai gestori. Abbiamo formato non solo i nostri, ma anche gli altri e la bontà di queste scelte si tocca con mano quando si ricevono, come è successo a noi, lettere come quella di una persona che ha avuto un arresto cardiaco e che ringraziava la Società, i dipendenti e chi era intervenuto perché, nonostante un mese di rianimazione, la sua vita era stata salvata dalla presenza del defibrillatore in quell'area di servizio. Ecco, credo che questo renda bene l'idea di cosa può essere un indirizzo di carattere etico. È qualcosa che non si tocca subito e non dà un riscontro immediato: quando abbiamo comprato

il defibrillatore non era chiaro. Questa lettera, invece, lo è.

Ovviamente abbiamo avviato molte altre iniziative: ne cito una un po' speciale, come il "Non morire di sonno" dell'estate 2017. Abbiamo cioè messo a disposizione degli autotrasportatori un centro di medicina del sonno che eseguisse tutte le attività di controllo e di verifica necessarie per arginare in qualche modo quello che poteva essere un problema per la sicurezza di chi viaggia. Tutte queste azioni sottendono un importante lavoro sulla valorizzazione del personale. E questo percorso paga: l'Amministratore Delegato ha introdotto una bella prassi, ossia incontra e saluta di persona tutti i nuovi assunti e le persone che vanno in pensione. Scorrendo il percorso di permanenza di questi ultimi in Società trova moltissimi lavoratori che sono in A22 da 20, 30 e anche 40 anni. E questo non dipende solo dallo stipendio, ma rivela un legame forte con la Società, in cui il dipendente riconosce l'attività svolta come un'attività propria. Un'altra componente importante di questo ventaglio è il Family Audit: siamo stati tra i primi e precursori nell'immaginare che fosse importante conciliare la famiglia con il lavoro, ma non inteso solo nei confronti di una giovane mamma che deve crescere dei figli. Questo è solo uno degli aspetti. Ci può essere la persona che deve seguire il padre anziano anziché il figlio disabile, o che ha un problema di carattere fisico. Tutte queste persone in Autobrennero non vengono messe a lavorare in un deposito, ma poste su un binario parallelo e riportate nella parte di esercizio primario quando hanno superato il proprio problema. Questi sono elementi che chiaramente portano ad avere un equilibrio che consente di bilanciare gli impegni di vita e lavoro. Alla proposta spontanea per la Finanza di progetto del valore di 7,2 miliardi di investimenti hanno lavorato in Autobrennero 150 persone, facendo uno sforzo straordinario per sei mesi: il valore di quella proposta sono oltre 100 milioni di euro. Se l'avessimo affidata all'esterno ce ne sarebbe costata almeno 50. Io penso invece che i costi all'interno di Autobrennero per quel lavoro e per quelle persone siano stati inferiori ai due milioni di euro. Il valore aggiunto si ottiene dunque con questo tipo di approccio e non semplicemente guardando cosa sarebbe costato un progetto 15 anni fa che abbiamo deciso di realizzare facendo crescere dei ragazzi all'interno. Tutto ciò ci ha permesso di avere un piano famiglia lavoro che ha consentito di organizzare le proprie attività nella maniera migliore e credo che la bontà di quanto fatto sia dimostrata dall'abnegazione delle persone che, in momenti di necessità, si sentono di avere un dovere verso la Società a prescindere dai loro impegni familiari. Faccio quindi un breve elenco di alcune cose realizzate che potrebbero apparire difficilmente conciliabili con l'efficienza: la flessibilità del lavoro, che ha consentito di garantire un maggior utilizzo del proprio tempo con dei benefici poi sul risultato, la Banca ore, dove poter fare affluire la parte di lavoro straordinario da utilizzare in altri momenti di necessità, la formazione attraverso cui si è fatto apprendimento a distanza, i

corsi di lingua straniera che sono stati messi a disposizione ormai da decenni per tutti i dipendenti della Autobrennero, i premi studio per i figli di dipendenti che svolgono il loro percorso scolastico con risultati di eccellenza. E poi tutta la parte di welfare con l'assistenza sanitaria integrativa, le convenzioni rispetto ai buoni pasto per poter usufruire di un ampio ventaglio di possibilità per il servizio mensa e un fondo previdenziale, che è di soddisfazione e che consente di garantire una previdenza integrativa importante.

Chiudo il mio intervento mostrandovi una vignetta, che è molto emblematica a mio giudizio: un uomo afferma: "Vedete, mi hanno detto che questo libro avrebbe cambiato la mia vita, è da mesi sul comodino ed è ancora tutto uguale...". Questo per dirvi che scrivere tanto testo, per avere metri cubi di codici etici va benissimo, ma purtroppo non è quello il modello per poter ottenere i risultati migliori e creare quel senso di appartenenza e quella condivisione degli indirizzi che sono decisivi per una Società.

La cultura del lavoro
e le sfide del futuro

Balduino Simone

“

*I valori etici condivisi
sono i soli che riescono
ad emozionare e questo
sentimento proietta l'uomo
verso traguardi che,
normalmente,
appaiono impossibili.*

”



La cultura del lavoro e le sfide del futuro

Balduino Simone

Dirigente Generale di P.S. a.r.

Qualsiasi lavoro, da quello manuale a quello intellettuale, è eseguito con un approccio culturale che si esprime con una domanda antica quanto l'uomo:

Il lavoro è una punizione o una promozione?

A seconda della risposta, scelta tra le sole due disponibili, si aprono panorami diversi, che forse spiegano le tante criticità che oggi il mondo del lavoro presenta e che riguardano, nell'ordine, la tutela della salute, la sicurezza e la produttività. Entrambe le risposte possibili hanno argomenti che possono sorreggerle e giustificarle. La prima, che considera il lavoro una punizione, ha riferimenti biblici. Adamo ed Eva vivevano nel giardino dell'Eden, dove non occorreva lavorare. Dio, però, mise al centro del giardino due alberi meravigliosi: quello della conoscenza del bene e del male e quello della vita e ne parlò all'uomo, suscitando la sua curiosità. L'uomo, stimolato dalla curiosità o dalla voglia di conoscere i suoi limiti, disobbedendo ne assaggiò i frutti. Prese coscienza di sé e fu scacciato dal paradiso terrestre. Dovette perciò affrontare il problema di come procurarsi da vivere e, per riuscirci, fece ricorso al suo ingegno e alla fatica. Senza dubbio, se ci si ferma a questa narrazione biblica ed alla sua interpretazione letterale, il lavoro è una punizione e per non poche persone è ancora così. Non c'è dubbio che alcuni lavori sono faticosi, altri sono logoranti, altri espongono a rischi e a delusioni. Ma non tutti i lavori hanno queste caratteristiche. Il lavoro può essere anche momento di realizzazione e di gratificazione, momento di espressione di ingegno, di creatività e di esaltazione delle qualità migliori dell'uomo; le sole che gli permettono di avvicinarsi a Dio, come quando crea capolavori che sono l'orgoglio di tutti gli uomini che li ammirano compiaciuti, perché uno di loro ha fatto cose così mirabili. Il lavoro, perciò, può diventare promozione e ogni dubbio sparisce quando si osservano le strade consolari,



Balduino Simone

gli acquedotti e i ponti romani, che resistono imponenti agli insulti del tempo e degli uomini.

Il dubbio: punizione o promozione, è ancora presente tra noi ed è alla base di tanti problemi che affliggono il mondo del lavoro attuale che hanno riflessi importantissimi anche sulla salute dei lavoratori, sulla sicurezza e sulla produttività, temi di grande importanza. La salute, perché sentire il lavoro come una punizione fa male, crea condizioni di disagio e di malattia. Non a caso il D.lgs 81 del 2008, norma primaria in tema di salute e sicurezza sul lavoro, ha elevato lo stress da lavoro correlato allo stesso livello di rischio fisico, chimico e biologico. E la relativa valutazione, da inserire nel Documento di valutazione del rischio (Dvr), è compito non delegabile del Datore di lavoro, mentre il medico competente è chiamato a dare il suo contributo, insieme alle altre figure preposte, utilizzando tutta una serie di parametri, che indagano i diversi aspetti del problema, spesse volte annidati non nella oggettiva gravosità del lavoro, quanto nelle relazioni che si instaurano tra lavoratori e, soprattutto, con i vari livelli delle gerarchie aziendali.

La sicurezza, perché la stragrande maggioranza degli infortuni sul lavoro sono causati dalla non conoscenza dei fattori di rischio, dalla poca o nulla formazione, dal non utilizzo dei dispositivi di protezione, dalla superficialità e dalla disattenzione, tutti fattori riconducibili al poco amore per il lavoro. La produttività, cioè il risultato in termini di economicità e di affermazione dell'azienda nella società competitiva, condizione primaria che nell'economia globale ne determina e condiziona la vita. Essa, però, contrariamente a certe teorie basate solo sui numeri, è dovuta principalmente all'amore per il lavoro che le risorse umane sentono, alimentato da rapporti sereni e dalla dedizione di tutti, anche degli addetti ai lavori più umili.

Troppo spesso il mondo del lavoro dimentica queste riflessioni su come il lavoratore vive all'interno dell'azienda dal punto di vista psicofisico e chi è preposto alla complessa funzione di organizzarlo e di gestirlo, non deve riservare attenzione ai soli numeri, trascurando o umiliando le persone, perché quel clima determina un aumento crescente di chi ritiene il lavoro una punizione, alla quale è lecito sottrarsi, ogni volta che le leggi o altre cause lo consentono. E oggi, in certi settori non trascurabili, come l'intero comparto pubblico e gran parte di quello privato, sottrarsi all'impegno quotidiano del lavoro non è difficile. Il tema di come il lavoro è percepito è estremamente attuale, culturalmente stimolante e di grande proiezione verso il futuro; vale, perciò, la pena di scorrere rapidamente le idee del lavoro che sono maturate nel tempo.

In estrema sintesi, gli approcci mentali al lavoro sono due, riconducibili alla cultura signorile e alla cultura borghese. La cultura signorile inizia a manifestarsi nell'antica Grecia, ove la libertà era correlata all'affrancamento dal lavoro manuale, riservato agli schiavi ed ai servi. Platone ed Aristotele sostengono il primato

della contemplazione. Essi sostengono che l'ozio sviluppa le virtù, le riflessioni, l'attività politica. Esiodo, unico scrittore greco ad esaltare il lavoro, lo considera però una pena inflitta agli uomini. Anche a Roma non era nobile lavorare. L'*otium* aveva un'accezione positiva, mentre il *negotium*, tipico dell'attività commerciale, aveva un'accezione negativa, ed era delegato a schiavi e liberti. Si sosteneva che il Vero, il Giusto e il Bello non fossero compatibili con l'Utile. Una vita nobile doveva tenersi lontana dall'economia. Meglio la prodigalità, anche a debito. La ricchezza veniva solo dalla terra e dalla guerra. Questa visione dell'idea signorile permise di sviluppare la filosofia e anche grandi filosofi come Aristotele arrivarono a sostenere che tutti i cittadini potessero partecipare alla *polis*, ma non chi praticava il commercio. Anche nel Medioevo si nutriva fastidio verso il commercio, la *cupiditas*. Dante colloca all'inferno tutti i commercianti "la gente nova e dai sùbiti guadagni". Le gerarchie sociali seguivano quest'ordine discendente: *oratores*, *bellatores*, al cui servizio erano quelli che producevano. Per la cultura signorile, il commercio era un gioco a somma zero. Se uno guadagna, significa che un altro sta perdendo o sta per essere derubato. Negozio ha un'accezione negativa e deriva, infatti, da *neg-* (particella negativa) e *otium* (ozio). La ricchezza doveva essere ereditata o conquistata con onore e spesa con onore. Anche in tempi più recenti sono rimaste queste considerazioni. Marx riteneva che il commercio fosse un fattore di disgregazione della società, così come sosteneva Platone, e l'economia poteva e doveva finire al più presto, per liberare l'uomo dalle sue catene. Queste teorie sognano un ritorno all'antico Eden, cioè all'affrancamento dal lavoro, poco importa se con livellamenti verso il basso o verso l'alto. Rousseau sosteneva che senza lusso non ci sarebbe stata povertà. Con queste visioni, l'uomo si sarebbe salvato dall'economia e, quindi dal lavoro, per via rivoluzionaria, salvifica o utopica, ma mai col lavoro e coll'ingegno a lavorare meno, meglio e in modo più sicuro. E l'agognata sconfitta dell'economia e del lavoro avrebbe eliminato anche qualsiasi valore del tempo. La cultura borghese è l'esatto contrario. Ritene il lavoro una forma di realizzazione dell'uomo. Attribuisce valore al tempo - il tempo è denaro - , dà grande rilievo alla proprietà, all'autonomia, all'ingegno ed alla libertà dell'uomo di intraprendere nuovi lavori, anche rischiando di non farcela. Questa cultura ha cambiato il mondo, ha sconfitto la fame, allungato le aspettative di vita e portato ad una nuova etica della società, ove valori come la solidarietà si sono potuti affermare, a vantaggio dei più deboli, proprio in ragione della ricchezza prodotta. Certo quest'etica del lavoro non ha portato ad un nuovo Eden, ma ha eliminato la fame, reso possibile grandi opere che hanno valorizzato cose e persone, anche i più deboli che nel lavoro trovano dignità e benessere psico-fisico, molto meglio delle tante Lourdes linguistiche, con le quali si pensa di cancellarne le menomazioni.

“L’ozio è nemico dell’anima”

Con San Benedetto cambia drasticamente l’approccio culturale al lavoro. La visione dell’ozio muta radicalmente e diventa fattore negativo. Nasce e si sviluppa rapidamente la cultura borghese del lavoro, che sostituisce quella signorile. Nella Regola troviamo espressi, in forma semplice e chiara, non solo i valori positivi del lavoro come momento di realizzazione dell’uomo, ma anche principi attualissimi, che complesse e farraginose leggi vorrebbero esprimere: dalla necessità di coinvolgere, alla tutela dei più deboli e, soprattutto all’amore per il lavoro, condizione indispensabile per non vivere il lavoro di tristezze e di mormorazioni. In certi ambienti di lavoro ove le tristezze e le mormorazioni sono, purtroppo, molto diffuse, solo la riscoperta dei valori espressi nella Regola potrebbero far riprendere quel cammino di fiducia e di progresso che il Paese sembra aver smarrito. Fortunatamente, queste tristezze e mormorazioni non sono generalizzate e molti lavoratori, amando il proprio lavoro, sopperiscono anche alle lacune prodotte da chi considera il lavoro uno spiacevole intervallo della vita quotidiana. Chi ama il proprio lavoro lo considera occasione di gratificazione e di realizzazione. Ed è questa cultura che ha animato tanti altri grandi uomini, che nel corso dei secoli, hanno creato opere mirabili e contribuito a creare meraviglie, che per la loro bellezza sembrano essere opere divine e non umane. L’approccio corretto al lavoro è una condizione fondamentale perché esso non sia gravoso. Chi ama il proprio lavoro ha la fortuna di non lavorare mai e questo è l’augurio più bello che possa farsi a chi entra nel mondo del lavoro. I pericoli che si nascondono nell’amare l’ozio sono chiari a tutti ed estremamente attuali. Le moderne definizioni di né-né (in inglese NEET-Neither in Employment or in Education or Training), sono concordi nella gravità del fenomeno sociale, ma meno lucide e chiare del capitolo XLIII, 1 della Regola, secondo il quale “L’ozio è nemico dell’anima”; affermazioni tra le più solenni che fanno di San Benedetto il padre della Civiltà Occidentale. Essa cambiò un mondo che considerava il lavoro manuale poco onorevole e riservato agli schiavi e divenne la pietra d’angolo di una nuova cultura, che in breve tempo farà nascere e crescere una nuova cultura del lavoro, che farà nascere arti e mestieri, ove l’ingegno dell’uomo si arricchirà di creatività, di voglia di scoprire e di costante spinta a migliorarsi.

La formazione della classe dirigente

Oggi quella cultura del lavoro è molto affievolita ed in via di estinzione. È stata soppiantata da una non cultura, ove l’assistenzialismo è spacciato per solidarietà e cavalcata da una classe dirigente che all’impegno di educare, di provvedere, di

esortare ha preferito il meno impegnativo buonismo. La realtà che il nostro Paese, e non solo, vive da oltre un decennio richiederebbe invece una classe dirigente che sappia “Prendere in considerazione la diversità dei bisogni e delle debolezze, aver cura non solo delle cose, ma soprattutto delle persone, evitando ogni tristezza o mormorazione, rimanendo umili e servendo con carità, trasformano costantemente il discorso pratico in esortazione morale”¹, proprio come quella espressa dalla Regola in una realtà che ha molte analogie con quella attuale. Purtroppo, questa esigenza non è condivisa dai grandi organismi che hanno il potere di creare modelli di organizzazione e di leadership e di presentarli come risolutivi, anche perché i fattori di analisi, nonostante le tanto decantate attenzioni alle risorse umane, sono la produttività e la redditività delle aziende, parametri vitali per la loro sopravvivenza in un’economia sempre più ferocemente competitiva, senza confini e senza scrupoli.

Il tema della produttività è stato poi condiviso anche dal settore pubblico, affascinato dai grandi “progressi” del settore privato, sempre più attratto dalle “droghe” dell’aiuto pubblico, per giungere a soluzioni simili. Questo allineare perfettamente modelli di analisi e di ricerca delle soluzioni, per due mondi diversi e molto distanti, ha finito però col sacrificare alcune particolarità degne di nota che li connotavano. Inoltre, i modelli proposti, che fanno riferimento ai soli numeri, sempre più incomprensibili, si sono dimostrati poco affidabili e, già verso la fine del primo decennio del nuovo secolo, di fronte ad una crisi mondiale, generata da manager senza scrupoli, costantemente impegnati a migliorare i numeri delle loro aziende, tutti predicavano un ritorno all’etica e ai valori che la esprimono, come via d’uscita dal tunnel. Questa riscoperta dell’etica, però, era ed è dovuta alla radicata convinzione del potere taumaturgico delle parole, più che alla consapevolezza degli atteggiamenti e dei comportamenti che essa richiede. È evidente, infatti, che solo una nuova dimensione etica dei capi può orientare le strutture loro affidate a percorrere strade diverse, ove la cura della persona e non i numeri diventano fattori su cui investire, nella certezza che arriveranno anche i risultati e saranno duraturi, non effimeri e fumosi, come certi slogan geniali, che per anni hanno offuscato le menti di tanti, solo perché nessuno ne ha mai capito il significato. La dimensione etica del capo, pur nelle diverse espressioni che ne definiscono la funzione, acquista rilevanza fondamentale anche per ricercarne i percorsi formativi più idonei. Per questo tema, può essere interessante studiare approfonditamente la storia dei personaggi che hanno avuto la capacità di coinvolgere nei loro progetti un numero infinito di persone ed ottenerne la fiducia, sino al sacrificio della vita; personaggi che hanno affascinato più per i valori che hanno saputo, a torto o a ragione, comunicare, che per ogni altra qualità, che pure potevano sfoggiare. L’etica si esprime nei valori verso cui orientare le azioni ed il capo che riesce a farsene interprete, a comunicarli e a presentarsi come guida

per il loro raggiungimento o per la loro tutela, riesce a coinvolgere, a motivare e a far sentire partecipi anche i più umili. I valori etici condivisi sono i soli che riescono ad emozionare e questo sentimento proietta l'uomo verso traguardi che, normalmente, appaiono impossibili. Orientando il tutto verso le sole produttività e redditività è difficile emozionare e coinvolgere, e di fronte al fallimento ecco riapparire prepotentemente i grandi valori, quelli che scaldano il cuore e, con essi, la riscoperta della dimensione etica, necessaria ad interpretarli, esprimerli e custodirli.

Per molto tempo, dimenticarsi dell'etica, è stato uno sport praticato da tutti, compresi i cosiddetti consumatori, termine, sicuramente poco nobile, che considera le persone degne di tutela in quanto dedite a consumare beni o a utilizzare servizi. Il problema delle carenze etiche è molto più complesso e non riguarda solo pochi grandi capi. Per essere affrontato, richiede cambiamenti culturali nel modo di vivere e, soprattutto, di pensare da parte di molti. E non è di facile soluzione, perché mentre tutti sono d'accordo riguardo alle cause che hanno prodotto la situazione di crisi, pochi propongono cambiamenti culturali per il futuro; anzi, molti sperano in un ritorno al passato, fatto di crescita continua dei consumi, come motore di sviluppo infinito. Questa diversa valutazione delle cause dei mali del presente e di come superarli, è una scoria del passato e la paura di un nuovo corso, che porterebbe a cancellare inevitabilmente molti di quei privilegi accumulati da tutti, anche dai consumatori. Anche i percorsi formativi di coloro che, nelle vesti di dirigenti, comandanti o responsabili di strutture con denominazioni, sono destinati a recitare un ruolo di protagonisti nel futuro del mondo del lavoro, pubblico e privato, non sono semplici e richiedono scelte radicali ed inversione di rotta, rispetto ad una realtà consolidata di slogan incomprensibili. La fonte certa di questi percorsi è la Regola di S. Benedetto, unica per grandezza di contenuti, che orienta ogni scelta organizzativa a privilegiare la crescita professionale, come condizione ineludibile di produttività e di redditività del lavoro.

Il benessere organizzativo

Educare le persone ad amare il lavoro come momento di benessere personale e fattore di produttività, sia in termini quantitativi che qualitativi, è un'esigenza condivisa da un numero crescente di persone, incaricate di migliorare l'efficienza del lavoro. Questo principio, che animava tutte le comunità benedettine, è divenuto di estrema attualità per due ordini di ragioni, correlate alle tecnologie sempre più invasive e che in molti campi si avviano a sostituire l'uomo a ridurne la partecipazione al lavoro a ruoli secondari o residuali e alla crescente attenzione al sostentamento di chi non ha lavoro, che può ridurre di molto l'interesse a cercar-

lo. Per quanto concerne le tecnologie sempre più invasive è evidente che in tutti i processi lavorativi il ruolo dell'uomo è destinato a ridursi drasticamente, sino alla completa spersonalizzazione e, con essa, il venir meno della soddisfazione insita nel prodotto, non più frutto della creatività dell'uomo, ma della macchina. L'attenzione, doverosa, a chi è senza lavoro, molto spesso frutto non di solidarietà ma fattore di consenso politico, genera delle situazioni per le quali il non lavoro è più redditizio del lavorare. Così il lavoro, privato della gratificazione del risultato e della remunerazione quale sostentamento di una vita dignitosa, non trova altro fattore di interesse se non quello di procurare momenti di benessere psicosociale. Questa nuova realtà, per essere compresa e guidata con successo, richiede una classe dirigente particolarmente preparata alla spiritualità del lavoro, quella che non si esprime con i numeri, ma solo conquistando il cuore e la mente delle tante persone che lavorando raggiungono livello di benessere fisico e psicologico, in ambienti che "contribuiscono al miglioramento della qualità di vita dei lavoratori e delle prestazioni", obiettivo indicato dal Ministro della funzione pubblica all'inizio degli anni 2000, come itinerario che portasse al miglioramento del livello di efficienza della Pubblica Amministrazione. Questa direttiva aveva riscosso entusiasmi ad ogni livello, spentisi rapidamente, al pari delle tante soluzioni, proposte nelle periodiche riforme della Pubblica Amministrazione, che da mezzo secolo sono trionfalmente annunciate come risolutive². Riforme accomunate tutte dall'essere scritte da tecnici che "parlano con grande competenza di cose che non conoscono", categoria di cui il Paese è pieno, e che godono di grande affidabilità proprio per la riconosciuta capacità di non risolvere.

Infatti, nessuna riforma ha mai osato parlare di responsabilità, parola ormai cancellata ad ogni livello, ma solo di premi di produzione, sistematicamente distribuiti a pioggia, senza distinzione alcuna, sollevando così i dirigenti dal dover scegliere ed assumersi le responsabilità delle scelte, che non sarebbero accettate dagli esclusi, solitamente più organizzati per tutelare non diritti, ma i privilegi.

Eppure, premiare e punire, sono compiti insiti nella funzione gerarchica, il cui esercizio richiede la consapevolezza degli effetti che le misure premiali e i provvedimenti punitivi producono nelle comunità, in particolare sulla percezione della dimensione di chi li adotta. Il non esercitarle non solleva il capo dal giudizio della comunità, anzi lo accredita come personaggio inadeguato al ruolo. Questo sfuggire agli obblighi di adottare provvedimenti punitivi riduce o annulla la dimensione etica dei capi che pensano di essere apprezzati da tutti i collaboratori, con atteggiamenti ridicoli di giovialità e di rinuncia ad esercitare qualunque azione di controllo sulle attività dei singoli.

Il clima ove ognuno fa quello che vuole non educa le persone ad amare il lavoro, non ne migliora la qualità della vita né l'efficienza funzionale delle strutture.

Per creare e consolidare ambienti e relazioni che contribuiscono al miglioramen-



to della qualità della vita, sono necessari “capi” in grado di esercitare appieno tutte le funzioni proprie del ruolo, a cominciare dall’obbligo morale di investire sulla crescita delle persone, anche richiamando e riprendendo chi sbaglia, affinché acquistino il senso etico del dovere, come saggiamente prescrive all’abate il capitolo 2° .26 della Regola di San Benedetto: “Né chiuda gli occhi sui vizi dei trasgressori, ma appena cominciano a sorgere, li strappi dalle radici con tutte le forze che può”.

Creare ambienti di lavoro che migliorino la qualità della vita non è semplice. Per realizzarli è indispensabile l’autorevolezza dei capi, molto più difficile da raggiungere ed impegnativa da praticare, rispetto alle visioni proposte dalle tante teorie sulla leadership, come il coaching, attualmente di moda nella galleria delle trovate di ingegno del mondo dello spettacolo trasferite in certe Università che le hanno nobilitate e certificate e poi proposte alle realtà del mondo della finanza prima e dell’industria dopo, con effetti spesso tragicomici, ma prontamente dimenticati, perché coperti da altre novità, ancora più spettacolari. Ma, nonostante gli insuccessi strepitosi, continua senza sosta la produzione di modelli di leadership da avanspettacolo, in un mondo che non distingue più la realtà dalla finzione e, per questo di grande attrazione per capi simpatici, gioviali e alla mano. Nella realtà, non esiste un capo in grado di creare ambienti di lavoro che migliorino la qualità della vita con atteggiamenti e comportamenti da bar dello sport, ma questo poco importa; l’importante è stupire con continue trovate d’ingegno, come la contaminazione delle idee, altro slogan di moda. Educare le persone ad amare il lavoro è cosa ardua ed impegnativa e richiede comportamenti esemplari dei capi, non omissioni e complicità. E solo amando il lavoro il tempo ad esso dedicato è breve, passa serenamente e procura la sensazione di benessere, che aiuta a vivere bene anche il resto della giornata, perché “se si escludono istanti prodigiosi e singoli che il destino ci può donare, l’amare il proprio lavoro [...] costituisce la migliore approssimazione concreta alla felicità sulla terra: ma questa è una verità che non molti conoscono”³.

Le sfide del futuro

Come educare le persone ad amare il proprio lavoro è la sfida più avvincente che il futuro presenterà con sempre maggiore attenzione a tutti coloro che avranno responsabilità organizzative o di gestione di grandi o piccole strutture. Sinora la “malattia” è stata affrontata proponendo, come medicina, l’incentivo economico e gli avanzamenti di carriera. I risultati non sono stati brillanti, specie nel pubblico impiego, ove l’obiettivo di accontentare tutti, ha finito col produrre incentivi a pioggia, di valore insignificante e promozioni a tutti, nessuno escluso. Il ricorso a

promozioni generalizzate, nel pubblico impiego, è la materiale realizzazione del principio di Peter: "In ogni gerarchia ogni dipendente tende a salire fino al proprio livello di incompetenza". Le giuste aspirazioni alla promozione e alle gratificazioni economiche vanno assecondate e tutelate, orientandole verso modelli ove la professionalità acquisite siano fattori portanti anche negli incarichi che si vanno ad assicurare. Tutto questo presuppone, però, modelli organizzativi articolati in maniera tale che la crescita delle persone trovi momenti realizzativi al servizio del bene comune e non resti mera gratificazione personale, senza utilità per la struttura.

Anche il settore privato, più attento alla produttività, ha puntato sulla premialità riferita a parametri concordati, ma difficili da applicare, se non riconoscendoli a tutti. Gli esiti ottenuti stimolano riflessioni approfondite sulla bontà dei mezzi impiegati e sulla necessità di ricercare altri itinerari complementari, che possano aiutare a raggiungere gli obiettivi voluti e imposti da una realtà caratterizzata da sempre maggiori esigenze e competitività. Questi strumenti nuovi non possono che orientarsi a soddisfare, accanto alle giuste aspettative economiche, specie per le fasce più deboli, quel bisogno profondo dell'animo a partecipare al lavoro e non a subirlo come imposto; a ricercare in esso momenti di felicità, che portino a personalizzarlo per gioire delle affermazioni e a sentirsi responsabili degli insuccessi. Solo così, si potrà pensare di dare inizio ad una fase nuova e migliore di quella che, tristemente, si avvia a tramontare, sotto l'incalzare cupo di una crisi senza precedenti e dagli sviluppi ancora indecifrabili, le cui origini, contrariamente a quanto qualche analista superficiale e interessato abbia espresso, non sono riconducibili a qualcuno o a qualcosa, ma alle carenze etiche di molti capi che per lungo tempo hanno convinto tutti, ma proprio tutti i "consumatori", che potevano consumare all'infinito, anche indebitandosi; l'importante era aumentare sempre i consumi e, quindi, fatturati, conti, redditività e debiti.

Tutto questo mondo è finito e il futuro sarà di chi saprà riscoprire saggezze antiche e la centralità dell'uomo, destinatario principe di ogni progetto umano che si ispiri alla grandezza dei valori eterni ed insostituibili, come l'amore per se stessi e per gli altri, il lavoro come momento creativo e non alienante. Chi ama sé stesso non può odiare il proprio lavoro, anche se non gli piace. Il capo, degno di questo nome, non può restare indifferente di fronte a manifestazioni di disagio diffuse tra gran parte del suo personale, ma deve ricercare ogni accorgimento per far sì che le persone lavorino con piacere. Il disprezzo per il lavoro porta ad appesantirne gli effetti e alla ricerca costante di fuggire dallo stesso, con un atteggiamento peggiore dell'ozio, solennemente "nemico dell'anima".







La dimensione etica nel pubblico e nel privato: i codici di comportamento

di Paolo Sommaggio

- ¹ Il regolamento è fonte secondaria rispetto alla legge generale astratta che è fonte primaria, in base all'articolo 4 delle Preleggi. I regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge, perché sono gerarchicamente sotto ordinati.
- ² Questo il testo dell'articolo Art. 3
Principi generali:
 1. Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui e' titolare.
 2. Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.
 3. Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.
 4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.
 5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori.
 6. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.

La cultura del lavoro e le sfide del futuro

di Balduino Simone

- ¹ A. de Vogüè "La Règle de Saint Benoit" (sources chrétiennes) riportato in «Radici Cristiane d'Europa» Edizioni San Paolo 2004.
- ² "Il Dipartimento della Funzione Pubblica intende sostenere la capacità delle amministrazioni pubbliche di attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività, anche per realizzare e mantenere il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni. Il Dipartimento ritiene, infatti, che, per lo sviluppo e l'efficienza delle amministrazioni, le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l'apprendimento, l'ergonomia - oltre che la sicurezza - degli ambienti di lavoro, costituiscano elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell'efficienza delle Amministrazioni Pubbliche". Premessa alla Direttiva del Ministro della funzione pubblica del 24 marzo 2004 - Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle Pubbliche Amministrazioni.
- ³ Primo Levi, "La chiave a stella", Torino, 1978.

Pubblicazioni fuori collane di Autostrada del Brennero SpA

Autostrada del Brennero, Arti Grafiche Manfrini, 1968.

Un ponte per l'Europa / Eine Brücke für Europa, Publilux, ed. italiana, 1984 / ed. tedesca, 1985.

Architetture autostradali, la nuova sede dell'Autostrada del Brennero a Trento, 1991.

Le strade della devozione / Die Strassen der Devotion, ed. italiana / ed. tedesca, 1997.

Autostrada del Brennero – Brennerautobahn, Athesia, 1998.

La chiesa pellegrinante - Kirchen am Wege, Athesiadruck, 2006.

Plessi Museum, 2013.

A22 in viaggio verso il futuro sostenibile - A22 auf der Reise in eine nachhaltige Zukunft, 2013.

Nuove ecologie per infrastrutture osmotiche - New ecologies for osmotic infrastructures, 2013.

Storia, valori e progetti, Litografica editrice Saturnia, 2016.

La via della seta e la via del Brennero, Filograf, 2017.

L'Autostrada del Brennero nella sua storia - Riedizione del volume di Donato Turrini del 1984, Litografica editrice Saturnia, 2019.

Da sessant'anni accompagniamo l'Italia in Europa, 2021.

Questo prodotto è realizzato con carta
Mondi Nautilus Classic **100% riciclata**

Finito di stampare nel mese di agosto 2023
da Supernova S.r.l - Trento

Edizioni Autobrennero

Collane



Un'autostrada è innanzitutto un'opera ingegneristica, ma non è solo questo.

“Città Lineare” è la collana che racconta l'evoluzione tecnica dell'autostrada del Brennero, intesa come una città che si sviluppa lungo 314 chilometri “abitata” mediamente da circa 100.000 persone.

Sono “cittadini” che cambiano continuamente, ma che evidenziano costantemente gli stessi bisogni: sicurezza, rapidità di spostamento, servizi, sostenibilità.

Numeri della collana

- 01.** Il corridoio transalpino del Brennero: un'opportunità di sostenibilità nei trasporti e di rigenerazione ambientale e territoriale
- 02.** Il futuro sostenibile del Trentino
- 03.** C-ROADS ITALY: i sistemi C-ITS a servizio della mobilità diventano realtà



Le strade sono l'infrastruttura simbolo dell'evoluzione umana.

Lo sono perché rispondono a un'esigenza propria della nostra specie: spostarci, conoscere ciò che ignoriamo, collegare ciò che è distante.

“L'Autostrada di Prossimità” è la collana che racconta il rapporto simbiotico tra l'autostrada del Brennero e le Comunità locali che l'hanno voluta, realizzata e gestita, unendosi così in un comune destino di sviluppo paragonabile a quello che unisce le Comunità rivierasche di un medesimo fiume.

Numeri della collana

- 01.** ABC: l'Autostrada del Brennero in Città
- 02.** Lungo la via del Brennero: immagini dalla preistoria
- 03.** Etica, efficienza ed efficacia del servizio e deontologia professionale. Esperienze a confronto



Autostrada del Brennero SpA
Brennerautobahn AG