

RECENSIONI

Recensione: *Cura e amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, di Alessandra Pioggia (il Mulino, 2024)

Il libro di Alessandra Pioggia è un «ragionamento originale sull'amministrazione»¹. Scrive la stessa autrice: «la pubblica amministrazione italiana così come è non piace a nessuno»²; esiste un diritto alla buona amministrazione³ che però è un diritto ineffettivo; le riforme – pur invocate ossessivamente – non sono capaci di condurre a trasformazioni migliorative della realtà⁴; anzi ingessano sempre di più l'amministrazione perché consistono in iper-regolazione⁵.

Si tratta di uno svolgimento argomentativo pienamente consentaneo rispetto a quello che ha mosso l'apertura di un cantiere di ricerca sull'effettività nel diritto amministrativo⁶: simile è la frustrazione per l'ingiustizia diffusa legata all'azione del pubblico potere amministrativo (la quale grava soprattutto su esseri umani vulnerabili); simile la determinazione a contrastare questa ingiustizia, perché siano attuate (per quanto possibile e il più possibile) le promesse della Costituzione; simile l'urgenza di rispondere in modo autentico alla personale vocazione per lo studio del diritto dell'amministrazione (che è concretizzazione della Costituzione⁷); simile il disincanto

¹ A. Pioggia, *Cura e amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, il Mulino, 2024, 221.

² Ivi, 11.

³ Ivi, 18, dove si affronta il tema de «La buona amministrazione come diritto?».

⁴ Ivi, 21, dove si affronta il tema de «L'insoddisfazione per le riforme».

⁵ Così, *ivi*, 26.

⁶ Sul tema, sia consentito il rinvio a M. De Benedetto e N. Rangone, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Dir. pubbl.*, 2019, n. 3, 747-791 e a G. Corso, M. De Benedetto e N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2022.

⁷ Sul dovere di concretezza cfr. J.-B. Auby e E. Jordão, *Un principe inédit de droit public posé par la loi brésilienne sur les normes de 2018: le devoir de concrétude*, in *Chemins Publics*, 3/2/2021, in <https://www.chemins-publics.org>. Si veda anche S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson (eds), *Comparative Administrative Law*, 2nd edn, Cheltenham, 2017, 1: «*The Germans speak of administrative law as "concretized" constitutional law*».

per la dimensione mortifera del formalismo amministrativo⁸; simile anche parte della diagnosi sulle disfunzioni amministrative.

L'apertura della prospettiva proposta nel volume di Alessandra Pioggia è tutto in una domanda che non ha la forma di un classico quesito investigativo, ma che qualifica sia l'ardore della ricerca che la sua spiazzante matrice femminile: «qual è l'amministrazione che desideriamo?»⁹. L'amministrazione è indispensabile perché il diritto assolva alla sua funzione (organizzare la vita comune e limitare i conflitti). Il diritto dell'amministrazione è «la regola dell'ultimo miglio» anche per il diritto civile e penale (perché regge le amministrazioni e il personale al servizio delle funzioni giurisdizionali)¹⁰. Desideriamo che l'amministrazione funzioni perché il diritto (giusto) deve funzionare per giustificarsi: non si spiega il potere se non con la funzione cui accede; non si può dare coercizione se non per il conseguimento del fine della funzione.

Insomma, se l'amministrazione è indispensabile perché ogni essere umano possa vivere la sua unicità, dignità e libertà¹¹, il discorso pubblico sull'amministrazione deve rimettere la persona al centro¹²: l'amministrazione deve servire, vale a dire essere utile e porsi in relazione di servizio rispetto agli amministrati, anche quando amministrazione autoritativa; le relazioni amministrative, poi, non possono essere servili, nel senso di asservite a interessi o tese all'asservimento degli amministrati¹³.

Per ragionare di amministrazione, Alessandra Pioggia ha seguito una percorso originale, meglio ha seguito la sua pista, quella che si apre grazie ad incontri significativi rendendo la storia di una persona che studia una storia sempre unica. In questo caso, la pista è quella segnata dall'incontro con il pensiero femminista. Occorre premettere (con l'autrice) che non si tratta di un sistema di pensiero unitario: sotto l'ombrello del femminismo albergano le peculiari esperienze dei femminismi nazionali, le diverse on-

⁸ A. Pioggia, *Cura e amministrazione* cit., 30: «[...] l'effetto più dannoso riguarda il rapporto che l'amministrazione instaura con il comando normativo, quando ritiene la sua funzione esaurita nel rispetto formale della regola».

⁹ Ivi.

¹⁰ Così, G. Corso, M. De Benedetto e N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, cit., 19.

¹¹ Dizionario etimologico.

¹² A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 31.

¹³ G. Corso, M. De Benedetto e N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, cit., 21.

date del femminismo¹⁴, la convivenza ma anche la conflittualità tra i diversi tipi di femminismo (fino ai tentativi di decostruzione della stessa categoria del genere)¹⁵.

Ora, i temi affrontati dai femminismi e rilevanti per la riflessione giurispubblicistica sono temi classici, riletti con una speciale attenzione alla realtà. Si pensi alla genesi dell'intersezionalità «la nozione di matrice femminista che ha avuto maggiore capacità di penetrazione nelle politiche pubbliche»¹⁶ soprattutto (nota l'autrice) in ambito internazionale. Questa prospettiva è nata con la richiesta di uno spazio da parte del *black feminism*, stretto tra femminismo bianco e lotta per i diritti degli afroamericani¹⁷: la discriminazione nei confronti di donne può essere, infatti, aggravata per il fatto che alcune appartengano ad una certa razza. L'approccio intersezionale così aiuta ad individuare i livelli e sottolivelli di differenza e possibile discriminazione al fine di consentire una più mirata formulazione delle politiche pubbliche, anche di promozione dell'uguaglianza.

D'altro canto, se guardiamo al nostro art. 3 Cost. la formulazione testuale è senz'altro aperta ad una lettura di tipo intersezionale: «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». Ognuna delle richiamate categorie rinvia ad un potenziale ambito di discriminazione. Una di queste poi (la distinzione di sesso) differisce da tutte le altre per essere la prima in elenco e al contempo primaria¹⁸, presente in tutte le altre, giacché in tutte le altre si ripropone. La «differenza dei sessi differisce da ogni altra differenza storica o antropologica»¹⁹ e consente di strutturare una comprensione approfondita (di tipo intersezionale) delle concrete situazioni di discriminazione, aprendo la strada alle innumerevoli possibili combinazioni delle politiche pubbliche volte al loro

¹⁴ A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 41 ss.

¹⁵ Cfr. J. Butler, *Undoing gender*, New York-London, Routledge, 2004, con una prima traduzione italiana del 2006 (*La disfatta del genere*, Meltemi) e una seconda traduzione del 2014 (*Fare e disfare il genere*, a cura di F. Zappino).

¹⁶ A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 89.

¹⁷ Sul punto, K.W. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *The University of Chicago Legal Forum*, 1989, 139.

¹⁸ L. Irigaray, *Speculum. L'altro in quanto donna*, Milano, Feltrinelli, 1975.

¹⁹ Così L. Muraro, *Oltre l'uguaglianza*, in *Le radici femminili dell'autorità*, a cura di Diotima, Napoli, Liguori, 1995, 106, che prosegue «[...] perché non passa tra due entità rappresentabili come tali, ma marca di sé l'essere umano senza farne due esseri, e rendendolo a rigore un essere incoerente, non rappresentabile». Per una critica femminista dell'uguaglianza, cfr. C. Lonzi, *Sputiamo su Hegel*, Milano, Gammalibri, 1982.

superamento. Si pensi ai risvolti di questa prospettiva per la formulazione delle politiche sanitarie (nella prospettiva della ricerca o in quella della prevenzione)²⁰ o alle possibili implicazioni in vista di una più profonda lettura del dato relativo alla composizione della popolazione carceraria²¹.

C'è un'ulteriore questione: pur nella variegata espressione delle ramificazioni del femminismo, esiste un valore aggiunto del pensiero femminista (unitariamente considerato)? L'autrice ne parla in più punti, anche qui lasciando emergere aspetti non estranei alla riflessione giuspubblicistica.

In primo luogo, è ricorrente nella letteratura femminista una critica del potere, forse meglio ancora una ricerca della verità sul potere. Quanto questa critica al potere prepari concretamente la strada per rinnovare l'idea di amministrazione (maturando una via altra) è diversa questione. Certamente, muove a ritrovare l'amministrazione così come dovrebbe essere: un mandato di cura di interesse altrui (nel presupposto di un affidamento o di una doverosità); un certo grado di vincolo nell'esercizio della cura dell'interesse; l'obbligo di rendere il conto su come si è amministrato, cioè su come si è curato l'interesse.

In secondo luogo, il femminismo – nelle sue diverse declinazioni – riserva attenzione costante alle pratiche (cioè alle relazioni vive in cui la realtà si dipana). La giustizia non può essere fondata solo sull'astrazione della persona²², né essere solo giustizia procedurale²³, riferita ad un individuo decontestualizzato, con vita «scheletrica»²⁴. La concretezza (così qualificante anche per il diritto amministrativo) conta e implica una diversa centralità del discorso sul corpo e dell'esperienza *in the flesh*. Dunque, il pensiero femminista (latamente inteso) tende a disvelare lo scarto tra dimensione astratta e concreta della giustizia²⁵. Nel contesto amministrativo questo significa anche disvelare l'inganno di rappresentazione dell'utente come un ideale astratto²⁶ nel presupposto di una vulnerabilità che tutti accomuna prima o poi durante la vita, in un modo o nell'altro e senza mai poter essere

²⁰ Il primo studio di medicina di genere riguardò il rischio cardiocircolatorio, B. Healy, *The Yentl syndrome*, in *New England Journal of Medicine*, 1991, 325.

²¹ Cfr. S. Montaldo, *Donne delinquenti, Il genere e la nascita della criminologia*, Carocci, 2019; E. Campelli, F. Faccioli, V. Giordano e T. Pitch, *Donne in carcere. Ricerca sulla detenzione femminile in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1992.

²² A. Pioggia, *Cura e amministrazione* cit., 45.

²³ Ivi, 54.

²⁴ C. Gilligan, *Con voce di donna. Etica e formazione della personalità*, Milano, Feltrinelli, 1987, 105, richiamata in A. Pioggia, *Cura e amministrazione* cit., 57.

²⁵ Ivi, 59.

²⁶ Ivi, 61.

liquidata come un malfunzionamento di un ingranaggio riparabile in modo standardizzato.

In terzo luogo, l'interesse per la persona e per il suo pieno sviluppo è tipico degli studi elaborati nel quadro del femminismo, coerente con lo spirito della Costituzione, pienamente in linea con l'espressione testuale dell'art. 3, c. 2 che riconosce il «compito della Repubblica [di] rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». La Costituzione è debitrice al femminile se – come ricorda l'autrice – proprio l'inciso «di fatto» viene inserito in assemblea costituente su proposta di una donna, Teresa Mattei²⁷.

In quarto e ultimo luogo, la letteratura femminista è caratterizzata da una ricorrente spinta cross-disciplinare, una tensione strutturale ad attraversare i confini delle discipline. Si tratta di un corollario, un di cui rispetto all'attenzione riservata alle pratiche. La trasformazione della realtà è una *interdisciplinary enterprise*, che muove in direzione inversa rispetto all'approfondimento disciplinare, frutto di raffinate astrazioni e di risultati straordinari ma causa di un disancoraggio del sapere dalla realtà²⁸. Il recupero del dialogo tra saperi, talvolta il vero e proprio disinteresse per il confine convenzionale dei saperi, è richiesto da un'azione libera di confronto con la realtà²⁹, perché nel fatto nulla si separa.

Alla luce di questi elementi è chiaro come la prospettiva seguita dalle correnti politiche di promozione dell'uguaglianza (imperniate sui cd. meccanismi di quota) rischi di essere asfittica, giacché lascia impregiudicata la nozione di potere e non ne opera alcuna revisione. Da un punto di vista di stretto diritto amministrativo, i meccanismi di quota sono semplici da attuare, particolarmente adatti ad essere tradotti in chiave procedurale. D'altro canto, presentano controindicazioni e distorsioni, da tempo indagate in letteratura: c'è la critica tradizionale delle *reverse discrimination*³⁰; c'è la richiesta che nell'istruttoria dei programmi di *affirmative action* sia forte una giustifica-

²⁷ Ivi, 63 e 144.

²⁸ Sul tema dell'interdisciplinarietà è doveroso il rinvio a J. Piaget, *L'épistémologie des relations interdisciplinaires*, in *L'interdisciplinarité – Problèmes d'enseignement et de recherche*, a cura di L. Apostel, G. Berger, A. Briggs e G. Michaud, *Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement, Organisation de Coopération et de développement économique*, Paris, 1972. Per un aggiornamento, cfr. R. Frodeman, J.T. Klein e R.C.S. Pacheco (ed.), *The Oxford handbook of interdisciplinarity*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

²⁹ A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 41.

³⁰ Cfr. M. Ainis, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, 603.

zione empirica *ex ante* degli interventi³¹; c'è, infine, la richiesta di valutazione *ex post* degli effetti correlati ai programmi di azione positiva³² (dal momento che la letteratura ne ha da tempo evidenziato alcuni effetti *boomerang*³³).

Entriamo ora nella parte centrale del libro, quella che ricostruisce i contributi ispiratori sul tema dell'etica della cura. Ci ricorda l'autrice che grazie a studiose e attiviste femministe la cura sarebbe «diventata un tema pubblico»³⁴ essendo stata per lungo tempo lontana dal «visibile politico»³⁵. Di più, l'etica della cura costituirebbe una «alternativa autentica alla lettura neoliberista della società e delle sue dinamiche»³⁶.

Non manca una ricostruzione di alcuni effetti paradossali dei processi storici di emancipazione femminile: l'attività di «riproduzione sociale» (comprensiva di generazione e quotidiana «rigenerazione»³⁷) senza divenire una questione politica³⁸ è stata coinvolta in un processo di mercificazione dell'accudimento, di delegazione della cura al mercato che invece di produrre la piena e ricercata emancipazione ha spostato «l'oppressione su altre donne»³⁹ e trasformato beni «naturali» in «commerciali», alimentando un mercato globale della cura⁴⁰.

Qui si inserisce l'esigenza di rendere l'etica della cura più ampiamente condivisa. Per spiegarne la genesi, viene richiamata l'idea (dibattuta in letteratura) che il senso morale nei bambini e nelle bambine si costruisca in modo diverso: gli uni sarebbero attratti dalla elaborazione formale di regole e procedure mentre le altre approccierebbero le questioni morali con una

³¹ Da argomentarsi con riferimento all'evidenza anche statistica degli squilibri di genere nella condizione regolatoria di partenza (*base-line*), cfr. *ivi*, 587. Si veda anche A. McHarg e D. Nicolson, *Justifying Affirmative Action: Perception and Reality*, in 33 *Journal of Law and Society* (2006), n. 1, 1.

³² Sul punto v. G. Beaurain e D. Masclet, *Does affirmative action reduce gender discrimination and enhance efficiency? New experimental evidence*, in 90 *European Economic Review* (2016), 350.

³³ Su questo punto è rilevante il contributo degli studi di psicologia e della letteratura comportamentale, tra gli altri, R.B. Nacoste, *Sources of Stigma: Analyzing the Psychology of Affirmative Action*, in *Law & Policy* (1990), n. 12, 175; L.R. Ayers, *Perceptions of affirmative action among its beneficiaries*, in 5 *Social justice research* (1992), n. 3, 223.

³⁴ A. Pioggia, *Cura e amministrazione cit.*, 96.

³⁵ *Ivi*.

³⁶ *Ivi*, 97.

³⁷ *Ivi*, 98.

³⁸ *Ivi*, 104.

³⁹ *Ivi*, 103.

⁴⁰ *Ivi*, 104.

comprensione relazionale⁴¹. Carol Gilligan all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso evidenzia come la soluzione di dilemmi etici – da un punto di vista femminile – viene trovata misurandosi con situazioni concrete.

Questa è, peraltro, una prospettiva valorizzata anche all'interno di altri filoni di ricerca attivi in quegli anni⁴² poiché l'esigenza di tenere insieme astrazione raziocinante/giustizia e concretezza relazionale/cura è essenziale nell'esperienza giuridica. A questa conclusione giunge la stessa Gilligan: giustizia e cura devono «integrarsi e reciprocamente correggersi: la prima, infatti, corre il rischio dell'indifferenza e del disimpegno, la seconda può peccare di relativismo situazionale»⁴³.

Insomma, l'etica della cura esprimerebbe una «istanza di “bene” e di “giusto”, che non si esaurisce nell'interpretazione e nell'applicazione della regola, ma che chiede di essere realizzata nel contesto in cui concretamente si ambienta»⁴⁴.

Ma come realizzare una condivisione sempre maggiore dell'etica della cura? Sostiene l'autrice, che l'idea della cura andrebbe intesa «come attivazione della comunità per il bene comune: un impegno non imposto, né economicamente incentivato, ma animato da quel sentimento di interdipendenza, fondato sulla comune vulnerabilità che sta alla base del paradigma della cura»⁴⁵.

A questo riguardo, pur comprendendo l'auspicio per un mondo in cui la cura venga praticata in assenza di incentivi, il sentimento di interdipendenza potrebbe non bastare a muovere l'azione giacché il dato di partenza è una realtà in cui la cura è spesso disincentivata, ostacolata proprio dalla regolazione di dettaglio delle funzioni amministrative: i medici che sono tenuti ai protocolli, funzionari di questura che devono decidere delle vite sulla carta, funzionari di uffici contratti che sono responsabili di ogni minuto passaggio del ciclo del contratto senza mai avere accesso alla prospettiva più ampia del compimento della funzione cui il contratto accede. Insomma è difficile pensare alla promozione della cura senza assumersi il rischio della libertà: la stessa autrice ci dice che «investire sull'amministrazione della cura comporta prima di tutto dare fiducia alle persone che la animano con la propria attività e professionalità»⁴⁶.

⁴¹ Ivi, 108.

⁴² Il riferimento è a G. Calabresi e P. Bobbitt, *Tragic choices*, W.W. Norton & Company, 1978.

⁴³ Richiamata da A. Pioggia, *Cura e amministrazione* cit., 113.

⁴⁴ Ivi, 114.

⁴⁵ Ivi, 191.

⁴⁶ A. Pioggia, *Cura e amministrazione* cit., 209-211.

A fronte di questa sommaria ricostruzione del ricco contenuto del volume di Alessandra Pioggia alcuni temi meritano di essere brevemente richiamati per contribuire alla ulteriore strutturazione del cantiere di ricerca che ha ad oggetto il rapporto tra cura e amministrazione.

Il primo tema riguarda la relazione tra legislazione e amministrazione. L'autrice registra il drammatico fallimento di molte politiche pubbliche, con particolare riguardo alle misure di contrasto alla povertà⁴⁷ riconoscendo il limite dello Stato nella conoscenza delle reali condizioni delle persone⁴⁸ e la correlata difficoltà a garantire uguaglianza in concreto. Il fallimento e il limite sono riferiti all' «Amministrazione che si concepisce come erogatrice di prestazioni e non come responsabile del bene della comunità»⁴⁹, una «amministrazione di attesa»⁵⁰. Il problema per l'autrice risiederebbe, cioè, nel modo in cui le politiche sono state attuate e «non dipende dal modo in cui la misura è stata immaginata e regolata»⁵¹. A ben vedere, la discrezionalità dell'amministrazione (necessaria all'esercizio del compito di cura) dipende da come è stata curata l'istruttoria della legislazione a monte, da come si è esercitata discrezionalità del legislatore nel disegnare le regole destinate a disciplinare classi di casi. Insomma, quello diretto all'agente pubblico è un mandato che proviene dal legislatore e non è vero che il legislatore ha sempre ragione: il nostro non istruisce adeguatamente; si avvale di istruttorie svolte presso i portatori di interessi e che dunque mancano di trasparenza; utilizza la legislazione per scopi solo simbolici e strumentali alla comunicazione politica; ignora il dato organizzativo ricorrendo in modo responsabilmente superficiale a clausole di neutralità finanziaria; si disinteressa degli effetti prodotti dalla sua stessa legislazione; interviene e reinterviene in modo sciatto sulla legislazione contribuendo a generare criticità applicative.

Insomma, la cura è possibile se la legislazione è accurata, se – coerentemente con le migliori pratiche internazionali ed europee – prepara un ambiente amministrativo orientato all'effettività della funzione. Quando la discrezionalità a valle non funziona c'è senz'altro anche un problema di disegno della discrezionalità in sede legislativa che inevitabilmente tende ad incentivare (in un modo o nell'altro) una «cultura amministrativa che intende l'attuazione del dettato normativo come esecuzione più che come funzione»⁵². Così, il successo della regolazione si misura a partire dalla qualità

⁴⁷ Ivi, 134.

⁴⁸ Ivi, 76.

⁴⁹ Ivi, 135.

⁵⁰ Ivi, 136.

⁵¹ Ivi.

⁵² Ivi, 137.

della legislazione e in sede di *regulatory delivery*, dipendendo direttamente dal rapporto tra comando legislativo e amministrazione⁵³. La stessa autrice sostiene che il discrimine tra attuazione formale adempitiva e sostanziale effettiva è proprio nell'organizzazione⁵⁴.

Il secondo tema rilevante per le prospettive del cantiere della cura riguarda il rapporto tra diritto e morale. Ora, l'utilizzo dei termini etica e morale sovente si presta ad equivoci o «slittamenti semantici»⁵⁵: la morale è il mondo della libertà⁵⁶ e si caratterizza per l'assenza della coazione, che è tipica invece del diritto⁵⁷.

Come è possibile promuovere le qualità morali necessarie per l'etica della cura?⁵⁸ L'autrice richiama le recenti modifiche del codice di comportamento⁵⁹ che prevedono cicli formativi in materia di etica pubblica e di comportamento etico «che possono ben essere impiegati anche nell'ottica dell'etica della cura»⁶⁰. La formazione è centrale, ma lo è anche il modo della formazione. Bisogna, cioè, prestare massima attenzione a che non si travalichi il delicato confine tra diritto e morale⁶¹: chi sia motivato a comportarsi onestamente e con integrità, in presenza di prescrizioni non è più

⁵³ Ivi, 65.

⁵⁴ Ivi, 67.

⁵⁵ Così, S. Latouche, *Giustizia senza limiti. La sfida dell'etica in un'economia mondializzata*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, 254.

⁵⁶ F. Carnelutti, *Morale e diritto*, in *Discorsi intorno al diritto*, II, Padova, Cedam, 1953, 41: «Sulla libertà in luogo che sul dovere la morale è fondata; né altro è la libertà che potere morale».

⁵⁷ Ivi, 43: «i caratteri differenziali della morale in confronto col diritto sono veramente quelli che il senso comune intuisce: assenza della legge e assenza della coazione». Sul punto si veda N. Bobbio, *Teoria della norma giuridica*, Torino, Giappichelli, 1958, 190, dove – parlando di norme morali – le descrive come «norme la cui sanzione è puramente interiore».

⁵⁸ A. Pioggia, *Cura e amministrazione* cit., p. 213

⁵⁹ Sull'argomento, cfr. E. Carloni, *I codici di comportamento*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2017 e F. Merloni e A. Pirni, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Roma, Donzelli, 2021, 151: «Il rispetto dei codici è assicurato da sanzioni giuridiche (quelle disciplinari). Si prescinde, cioè, dalla personale convinzione del funzionario sulla bontà del dovere o sulla necessità di rispettarlo. La più analitica articolazione e l'attesa maggiore effettività dei doveri di comportamento possono anche contribuire al consolidamento dell'etica pubblica e a una più estesa personale adesione dei funzionari, ma ciò non implica affatto l'imposizione di una "morale" pubblica. Lo Stato non è "etico", ma laico; non impone regole morali, ma giuridiche».

⁶⁰ A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 216.

⁶¹ Sul punto si veda la classificazione in M. Spalletta, *I codici etici. Guida all'analisi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2012, n. 175, p. 71. Di codici di comportamento si parla in B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2007, 131 ss. si veda anche S. Cassese, *L'etica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 1097.

nella condizione di scegliere liberamente un comportamento che, per essere etico, non può che essere libero. In altri termini, se io devo comportarmi per osservare un obbligo nel modo in cui mi sarei comunque comportato, per libera determinazione (così da rispondere al mio personale sistema di valori) il mio coinvolgimento morale nel comportamento tende ad affievolirsi, fino ad esserne impedito, in caso di presenza di vere e proprie prescrizioni (e sanzioni) ma anche di indicazioni puntuali (quali potrebbero essere anche quelle veicolate da codici etici, in esito alla frequenza di un corso di formazione o da delle FAQ)⁶². Quando il comportamento è regolato cessa di essere libero (e morale) e diviene oggetto di coercizione (perciò legale).

Un punto ulteriore, cui forse vale la pena cennare – nella chiave della strutturazione del cantiere di ricerca su cura e amministrazione – è quello relativo al principio di laicità richiamato dall'autrice (con l'esigenza di riconsiderare la presenza del crocifisso in alcuni luoghi pubblici tra cui le scuole, lasciando «dietro la cattedra uno spazio bianco»⁶³). Infatti, secondo l'autrice, questo principio andrebbe nella direzione della cura perché consentirebbe di definire l'amministrazione come «luogo aperto» in cui «consentire a ciascuno e a ciascuna l'espressione di sé»⁶⁴. A tale proposito, vale la pena di ricordare che dalla sentenza *Lautsi* in avanti (sulla base delle argomentazioni che vennero svolte da Joseph Weiler⁶⁵) il principio di laicità è stato ricostruito nelle sue diverse declinazioni, storicamente definite: ci si muove tra i poli della laicità inglese (con un regnante capo della chiesa di Stato) e della *laïcité* francese. Se questa è certamente la forma più neutrale non è però forma esente da criticità (lo stesso femminismo francese ha a lungo dibattuto la vicenda del velo⁶⁶). Insomma, non è detto che opzioni che tendano a virare sulla forma francese della *laïcité* – lasciando uno spazio bianco dietro la

⁶² Sul punto si veda un interessante esempio di standard intrusivi, definiti tra gli esempi riportati in coda al codice di condotta dei dipendenti dell'*International Monetary Fund- IMF, Code of Conduct for Staff*, July 31, 1998, VII. *Examples: «Conduct within the IMF: 4. I am taking orders for Girl Scout cookies on behalf of my daughter. May I ask colleagues whether they wish to place an order? Yes, so long as there is no coercion or pressure placed on colleagues to make a purchase».*

⁶³ A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 182.

⁶⁴ Ivi, 180-181.

⁶⁵ C. eur. dir. uomo, 18 marzo 2011, *Lautsi e altri c. Italia*. Si vedano al riguardo l'*Intervento orale del professor J.H.H. Weiler innanzi alla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo*, 30 giugno 2010, in www.diritticomparati.it e J.H.H. Weiler, *Verso "Lautsi-bis"? Il crocifisso scolastico (di nuovo) a giudizio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 2.

⁶⁶ D'interesse la sequenza di audizioni al Senato francese in vista della produzione del *Rapport d'information n° 101 (2016-2017), déposé le 3 novembre 2016, La laïcité garantit-elle l'égalité femmes-hommes?* Si veda anche H. Bentouhami, *Les féminismes, le voile et la laïcité à la française*, in *Socio*, 2018, n. 11, 117.

cattedra – assicureranno migliori condizioni per lo sviluppo di una cultura della cura. *En plus*, quando è che ci rendiamo conto che la cura degli altri è questione solenne, davvero rilevante nella convivenza tra esseri umani (e che spesso passa anche per l'amministrazione)? Quando muoiono infermieri e medici durante una pandemia, quando muoiono agenti di scorta ad un magistrato, quando muoiono militari in missione di pace per proteggere esseri umani che non conoscono, quando muore un funzionario di polizia in forza ai servizi di intelligence per liberare una giornalista rapita, quando muoiono volontari del CAI per prestare soccorso in montagna ad escursionisti anche se sono imprudenti, quando muore una madre per salvare la vita di suo figlio o quando muore un figlio per proteggere la madre da un padre violento. Farsi realmente carico della cura degli altri può costare anche la vita.

D'altro canto, vale anche la pena di ricordare che una amministrazione accurata può invece salvare la vita, non solo quando questa si occupa di salute o sicurezza. In uno dei suoi numerosi scritti, poi sceneggiato, Andrea Camilleri racconta di una indagine nel corso della quale viene consegnata al noto commissariato una lettera, purtroppo tardivamente giacché portatrice di notizie che avrebbero potuto dare un diverso corso alla vicenda. Insomma, conclude il commissario: «se le poste italiane avessero funzionato questa morte l'avremmo potuta evitare»⁶⁷.

Così, il terzo tema (rilevante per definire il perimetro del cantiere di ricerca) riguarda proprio la cura nella amministrazione diversa dall'amministrazione di prestazione.

Se non vi è dubbio che il filone di ricerca sull'etica della cura veda come ambito elettivo di applicazione l'amministrazione di prestazione⁶⁸, l'autrice rivendica a ragione uno spazio per la cura anche nel caso dell'amministrazione autoritativa⁶⁹.

Prendiamo un caso dalle funzioni d'ordine, una semplice procedura di ricongiungimento familiare per il coniuge di un lavoratore straniero con permesso di soggiorno. La procedura consta di due momenti. Il primo è teso ad assicurare che il ricongiunto avrà dove abitare, riconoscendo l'idoneità alloggiativa del luogo in cui verrà fisicamente ospitato. C'è poi la verifica delle ulteriori condizioni per autorizzare il ricongiungimento, tra cui la ricorrenza delle richieste condizioni reddituali riferite al periodo della dichiarazione fiscale dell'anno precedente a quello di richiesta. Il rifiuto del ricongiungimento, in questo contesto, può intervenire anche per dieci euro,

⁶⁷ A. Camilleri, *Il giovane Montalbano – il terzo segreto*.

⁶⁸ A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 180.

⁶⁹ Ivi, 224.

senza alcun riguardo alla storia, alle condizioni personali, all'inserimento sociale della persona, al reddito (magari maggiore) che sta producendo nell'anno in corso.

Romano Guardini descrive bene questa situazione paradossale che – grazie alla incredibile evoluzione della tecnica applicata all'esercizio del potere – porta a separare conoscenza e azione dall'esperienza, a dividere l'azione dagli effetti che questa produce, portando l'esempio di un pilota che sgancia bombe, senza accedere all'esperienza di morte che la sua azione procura⁷⁰. Quante volte i provvedimenti (o talvolta il modo di erogare le prestazioni) sono come le bombe di quel pilota, bombe amministrative sganciate sulle persone, in modo incurante degli effetti che questi produrranno nelle loro vite?

Il quarto e ultimo tema rilevante nel cantiere di studi dedicato a cura e amministrazione riguarda il rapporto tra cura, dignità del lavoro ed effettività delle funzioni amministrative. L'autrice richiama opportunamente la dimensione di benessere organizzativo⁷¹ come un vero nodo nella prospettiva dell'etica della cura. Le condizioni attuali di lavoro nelle amministrazioni vedono il ricorso massivo alle esternalizzazioni di funzioni, la deprivazione di potere per l'esercizio dei compiti, la sottoposizione a turni massacranti per garantire la continuità dei servizi, la burocratizzazione del contenuto della propria prestazione, oggetto di un crescente numero di adempimenti digitali che aumentano la distanza tra le persone. Insomma, moltissimi lavoratori vivono oggi una condizione di lavoro a vario titolo para-servile, che genera un *disengagement* istituzionale, si tratti un lavoro in un *call center* per la gestione dei servizi di assistenza alla clientela di un'impresa di servizio pubblico, di un lavoro da giardiniere in una ditta titolare di un appalto del verde con un grande comune o di un lavoro come medico in una struttura ospedaliera (che magari, a fine carriera, svolge turni massacranti). Occorre tenere presente che il riconoscimento della dignità del lavoro di cura e il riconoscimento della significatività e rilevanza sociale di ogni lavoro custodiscono l'umanità della prestazione così preparando l'effettività amministrativa.

In conclusione, i quattro elementi già richiamati che caratterizzano i diversi filoni di pensiero femminista (critica al potere, attenzione alle pratiche, interesse per la persona e per il suo pieno sviluppo, cross-disciplinarietà) promettono di essere molto utili per pensare e studiare l'amministrazione in modo nuovo. Ed è qui richiesta, forse, anche una nuova *partnership* tra maschile e femminile, considerata necessaria per la creazione di valore in ambi-

⁷⁰ Cfr. R. Guardini, *Il potere*, Brescia, Morcelliana, 58.

⁷¹ A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 202.

recensione

to manageriale, dove è stata da tempo tematizzata la *copreneural company* (business gestito in coppia)⁷². Chissà che la ricerca dell'effettività amministrativa non passi anche per soluzioni di *copreneural administration* (come già talvolta accade nella composizione di team ispettivi) o per quanto altro possa creare le condizioni di un'amministrazione che serve davvero (nel richiamato duplice senso, essere utile ed essere al servizio), perché «un'amministrazione che funziona meno per chi ne ha più bisogno tradisce il ruolo che ad essa è assegnato dalla Costituzione»⁷³.

Maria De Benedetto

⁷² F. Barnett, S. Barnett S., *Working together: Entrepreneurial couples*, Berkeley, Ten Speed Press, 1988.

⁷³ A. Pioggia, *Cura e amministrazione*, cit., 141.

