

LA CREDIBILITA'

Disciplina e onore per l'adempimento di funzioni pubbliche

1. Disciplina e onore come dovere.

In epoca romana i candidati alle elezioni erano soliti passeggiare lungo il foro e arringare il popolo durante la campagna elettorale vestiti di una tunica bianca candida. Il candore della loro tunica rappresentava l'immagine della loro specchiata levatura e dirittura, segno della loro attitudine a rappresentare il popolo.

L'oggetto di questo articolo verte sul secondo comma dell'articolo 54 della Costituzione, a norma del quale *"i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge"*.

Infidi sono coloro i quali come camaleonti compiono pericolosamente metamorfosi, e si trasformano a seconda della loro opportuna convenienza. In modo sornione si avvicinano alla loro preda con lo scopo di afferrarla con lingua biforcuta. E la preda, fuor di metafora, è il *bene comune*, che può finire privilegiato bottino di pochi, invece di essere beneficio di tutti.

Dall'esperienza della vita quotidiana e da quella che si desume da grandi scrittori come **Giacomo Leopardi**¹ e **Marco Tullio Cicerone**², i Costituenti erano consci del profondo e freddo individualismo che connota l'Italia, successivamente presente anche nell'opera del grande **Leonardo Sciascia**, e ben lontano dai *contenuti solidali* della "Ginestra". Nonostante ciò, l'Italia rimane comunque, come la definì il sommo **Dante Alighieri**, il bel Paese. E i Costituenti ritennero importante dare le linee guida per l'esercizio della politica.

I pilastri su cui si fondano la disciplina e l'onore per l'adempimento di funzioni pubbliche trovano le loro basi nell'esperienza vissuta e nei successivi scritti di due grandi della storia italiana, **Giuseppe Mazzini**³ e **Silvio Pellico**⁴.

La disciplina e l'onore traggono la loro scaturigine nei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione⁵. I quali sono funzionali al pieno sviluppo delle persone e all'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese⁶.

Secondo una dottrina minoritaria il dovere di esercitare le proprie funzioni con disciplina e onore implica una fedeltà qualificata. La maggioranza della dottrina ritiene, invece, inerisca il modo di esercizio delle funzioni pubbliche, e sia diverso dal mero dovere di fedeltà. La **disciplina**, che è il complesso di norme che regolano il comportamento di un individuo, di un gruppo di persone o di un ente, assume la sua maggior estensione con riferimento ai

1 G. LEOPARDI, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degl'italiani*, Bari 1932.

2 M. T. CICERONE, *Le Catilinarie*, Torino 1988; ID, *Le Verrine*, Torino 1988.

3 G. MAZZINI, *Dei doveri dell'uomo*, Roma 1993.

4 S. PELLICO, *Dei doveri degli uomini: discorso ad un giovane di Silvio Pellico da Saluzzo*, Torino 1934.

⁵ A. BARBERA, *Commento all'articolo 2*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna 1975, p. 97 e ss.

⁶ U. ROMAGNOLI, *Commento all'articolo 3*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna 1975, p. 162 e ss.

dipendenti pubblici; per altro verso, l'**onore**, che consiste nella consapevolezza della propria dignità e volontà di mantenerla comportandosi come si conviene e consapevolezza del valore altrui e rispetto, riguarda spiccatamente le funzioni di coloro i quali sono parte di assemblee pubbliche elettive, i quali sono, comunque, soggetti al potere disciplinare⁷. Questi significati saranno sviluppati con riferimento ai *profili costituzionali*, di cui al punto 1.2.

1.1 Profili civili e penali della disciplina e dell'onore.

La disciplina e l'onore come manifestazioni della fedeltà permeano l'ordinamento italiano come uno dei suoi punti focali. Infatti, come valorizzato da Zuccalà⁸ e da Barile⁹, la disciplina e l'onore come dimensione della fedeltà sono presenti nei codici. E ciò prima ancora che nella Costituzione. Si colgano, ad esempio, nel **diritto civile** il riferimento alla **fedeltà** nel *rapporto coniugale*¹⁰ e nel *rapporto di lavoro*¹¹. Nel primo caso, il dovere di fedeltà consiste nell'impegno, ricedente su ciascun coniuge, di **non tradire la fiducia reciproca** ovvero di non tradire il rapporto di dedizione fisica e spirituale, che non deve essere intesa soltanto come astensione da relazioni sessuali extraconiugali¹². Con riferimento al rapporto di lavoro, l'obbligo di fedeltà del lavoratore subordinato si integra con quello derivante dall'articolo 1175 e 1375 c.c., che impongono **correttezza e buona fede** anche nei comportamenti extralavorativi. Pertanto il lavoratore subordinato è tenuto a evitare situazioni di conflitto di interesse, tali da ledere irrimediabilmente il rapporto fiduciario del rapporto¹³.

Ancor più nel **diritto penale**. Basti considerare i delitti di falsità¹⁴ e quelli contro il patrimonio mediante frode¹⁵. Ultimo, ma non in ordine di importanza, i delitti contro l'onore¹⁶. Afferma la Suprema Corte di Cassazione che la nozione di onore è relativa alle qualità che concorrono a determinare il valore di un determinato individuo¹⁷, il quale trova la sua fonte nel concetto di dignità della persona, di cui all'articolo 2 della Costituzione. Tale concetto è stato ribadisce una risalente e precedente pronuncia, la quale identifica l'onore con la rettitudine, la probità, la lealtà e, in genere, le qualità morali proprie di una persona¹⁸. Il concetto di disciplina può, altresì, essere evinto a contrariis dal significato di *dissimulazione*, di cui all'articolo 641 c.p.¹⁹, e di *falsificazione e adulterazione*, di cui all'articolo 642 c.p. Così come, ex alteris, dai significati di *contraffazione e alterazione* di cui agli articoli 453 c.p.²⁰.

⁷ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967.

⁸ G. ZUCCALÀ, *L'infedeltà nel diritto penale*, Padova 1961.

⁹ P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953.

¹⁰ Articolo 143 c.c.

¹¹ Articoli 2105-2106 c.c.

¹² Corte di Cassazione, sentenza n. 9287/1997. Si veda anche, ex multis, Corte di Cassazione, sentenza n. 2468/1975.

¹³ Corte di Cassazione, sentenze n. 144/2015, 2550/2015, 25161/2014 e 1978/2016.

¹⁴ Articoli 453-498 c.p.

¹⁵ Articoli 640-648 quater c.p.

¹⁶ Articoli 594-599 c.p.

¹⁷ Corte di Cassazione, sentenza n. 34599/2008.

¹⁸ Corte di Cassazione, sentenza n. 14 aprile 1941.

¹⁹ Corte di Cassazione, sentenze n. 8893/2017, 11686/2016 e 28804/2015.

²⁰ Corte di Cassazione, sentenze n. 1416/1985 e 2653/1981.

1.2 Profili costituzionali della disciplina e dell'onore.

In subiecta materia, il tema della disciplina e dell'onore trae le sue origini nello Statuto Albertino²¹. Durante l'Assemblea Costituente l'articolo 50 del Progetto di Costituzione afferma: "Ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica, di osservare la Costituzione e le leggi, di adempiere con disciplina e onore le funzioni che gli sono affidate²²".

Il dovere di fedeltà è tradizionalmente concepito come il tipico dovere del pubblico dipendente²³. Nella lettura prevalente il dovere si risolve in un precetto etico, in un monito, certamente rilevante, ma di dubbia valenza giuridica. Per molto tempo, infatti, la disciplina e l'onore sono stati considerati come contenuti pregiuridici.

Per **disciplina** s'intende il modo di essere dell'esercizio della funzione, che deve estrinsecarsi con rettitudine e nell'esclusivo interesse dell'Amministrazione. L'**onore** costituisce invece un elemento distintivo della posizione assunta, che esige il rispetto degli usuali canoni di dignità e probità, sì da non intaccare il prestigio di cui l'Istituzione deve godere presso la collettività dei consociati²⁴. Con una responsabilità che può essere diretta o indiretta senza, peraltro, un'antinomia fra responsabilità diretta (cioè ricollegata a fatto proprio) e responsabilità indiretta (scaturente, cioè, da fatto altrui)²⁵.

Né, d'altro canto, eventuali norme volte a limitare la responsabilità patrimoniale degli amministratori ai soli casi di dolo o colpa grave producono l'effetto di esonerare i medesimi dall'obbligo di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore; sicché, in tal senso, esse non violano l'articolo 54, comma 2, della Costituzione²⁶.

Nell'intento di reperire il contenuto precettivo del dovere di disciplina e onore va considerato che la "disciplina" assume il senso più arioso di *regolarità, perizia, competenza, apprendimento* (si veda S. Battaglia, *Grande dizionario della lingua italiana*, Utet, 1966). Essa, come suggerito da G. Marongiu, è "dovere obbiettivo ed insieme corredo personale delle attitudini per l'esercizio del dovere". In ultima analisi, ciò che la Costituzione chiede ai funzionari, è di essere capaci. Non è cosa da poco: esigere **capacità**, in cambio dell'affidamento ricevuto, è qualcosa che va molto oltre il dovere di rispettare le leggi²⁷.

2. Il conflitto di interessi.

Due sono i modi che sono stati sperimentati per superare il conflitto di interessi, quale sviamento dalla disciplina e dall'onore nell'esercizio di pubbliche funzioni. Uno deriva da una

²¹ Articolo 49, a norma del quale "I Senatori ed i Deputati prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni prestano il giuramento di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria".

²² A. C., I, 12.

²³ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1958, II, p. 299; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1952, p. 296; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Milano 1964, p. 232.

²⁴ N. DURANTE, *I doveri di fedeltà alla Repubblica, disciplina e onore*, in www.federalismi.it

²⁵ Sulla responsabilità diretta e indiretta del pubblico ufficiale si vedano: Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 24 febbraio 1992; Corte di Cassazione, sentenza n. 9741 del 10 maggio 2005.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 22 ottobre 1982.

²⁷ G. SIRIANNI, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in www.astrid-online.it

legge in materia, l'altro si connota all'interno della riforma dell'assetto istituzionale è stato sperimentato negli anni '80 del XX secolo.

Il senatore **Sturzo** non muoveva le mosse nella presentazione del proprio disegno di legge soltanto con riferimento alle esorbitanti spese che i politici sostenevano per sostenere le proprie campagne elettorali, ma anche e soprattutto a quelle che egli definiva "*fonti impure*". E per ridurle, al fine di contribuire a dare credibilità alla politica, presentò un progetto che, nella sua operatività, in modo aderente al dettato costituzionale prevede alcuni punti fondamentali²⁸.

Il disegno di legge prevedeva che ogni partito presentasse ogni anno un resoconto delle entrate ripartito per province, con una precisa definizione di quanto ricevuto e il divieto di accettare finanziamenti che possano costituire **conflitto di interessi**, e una speciale contabilità delle spese avvenute a motivo delle elezioni. Il disegno di legge prevedeva, infine, l'obbligo di presentare alla cancelleria del tribunale competente l'elenco delle spese fatte e dei finanziamenti ricevuti a motivo della campagna elettorale, da svolgere entro un termine prefissato²⁹.

In base alla **legge 20 luglio 2004, n. 21** (Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi) i **titolari di cariche di governo**, e cioè, il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi. Per conseguire questo obiettivo la legge stabilisce una serie di incompatibilità che decorrono dal giorno del giuramento del titolare di cariche di governo³⁰.

Attualmente sono in discussione in Parlamento alcuni **disegni di legge di revisione** della L. n. 21/2004.

3. Il contributo delle riforme istituzionali.

Per parte propria, anche la **Commissione Bozzi**, presieduta dal costituzionalista Aldo Bozzi, da cui prese nome, ebbe modo di occuparsi del tema del conflitto di interessi nel quadro dei vari temi che esaminò durante la sua attività. Particolarmente rilevante, al riguardo, è la Relazione di minoranza dei senatori **Milani e Pasquino**. A fronte di quella che i relatori chiamavano *ripulsa della corruzione e feudalizzazione delle istituzioni, con una separazione crescente tra istituzioni e società civile*, essi sottolineavano la necessità di restituire *trasparenza e credibilità* alle regole del gioco democratico; ciò in modo tale da fungere da condizione minima perché il confronto tra idee e programmi si realizzi con il massimo di partecipazione e consenso. Altrimenti le inefficienze di alcune istituzioni sono funzionali al perpetuarsi di posizioni di privilegio, e costituiscono causa della marginalizzazione di gruppi sociali e di interessi meno protetti. Il punto nodale è come il popolo possa effettivamente

²⁸ L. STURZO, *Disegno di legge comunicato alla Presidenza il 16 settembre 1958*, in *Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica 1992, p. 1-7.

²⁹ Articoli 2-6 del *Disegno di legge presentato il 16 settembre 1958*, cit.

³⁰ Articolo 2.

governare ed esprimere la sua sovranità. L'alternativa è lo svuotamento di fatto degli organi costituzionali, a tutto vantaggio di centri potere occulti e incontrollabili. Con la conseguenza di avere frammentazione e poteri sovrapposti. Per i relatori è particolarmente importante che il sistema elettorale garantisca il massimo di trasparenza, con i partiti che svolgano la funzione che è loro propria di canali dinamici di partecipazione democratica, per evitare che *tutto possa cambiare purchè tutto resti come prima*³¹.

I relatori proposero l'elezione con un sistema a doppio turno in un Parlamento monocamerale con 500 deputati con l'elezione diretta dei quattro quinti dell'Assemblea, con circoscrizioni a carattere plurinominali a garanzia della proporzionalità complessiva del sistema. Con il secondo turno di votazioni sarebbero eletti i rimanenti 100 parlamentari, con coalizioni programmatiche contrapposte. La coalizione che raggiungesse il 40% dei suffragi otterrebbe i tre quarti dei seggi ancora da attribuire. Punti focali, utili e fondamentali sono per Milani e Pasquino *coalizioni di governo chiare e l'abolizione del voto di preferenza* (che imporranno criteri più rigorosi nella selezione dei candidati e che siano tali da spingere al superamento di "liste omnibus" in cui la presenza di candidati, espressione di gruppi, settori e orientamenti diversi serve solo a rinviare le scelte e ad esaltare le spinte corporative e divaricanti della società civile). Un altro elemento di riforma sono le *elezioni primarie*, da tenere da parte di tutti i partiti con regole che ognuno di essi definisca al proprio interno. Ultimo, ma non meno importante, nella Relazione di minoranza è la valorizzazione dell'apporto delle formazioni politiche minori³².

Matteo Boscolo Anzoletti

³¹ G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il gattopardo*, Milano 1958.

³² E. MILANI – G. PASQUINO, *Relazione di minoranza*, in *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, www.camera.it, p. 663-684.