

# I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione\*

*Guido Sirianni*

## 1. *L'etica pubblica nella Costituzione repubblicana*

La diffusione della corruzione, per le sue caratteristiche qualitative e quantitative, evidenzia uno stato di sofferenza che coinvolge l'intero assetto istituzionale.

E' dunque naturale di cercare nella Costituzione una guida capace di orientare le condotte pubbliche e private volte a contrastare efficacemente i processi corruttivi

La Carta costituzionale non si sottrae al problema della etica pubblica, ma lo affronta in modo originale, nella prospettiva di una democrazia pluralista.

L'etica pubblica non viene infatti dalla Carta assunta, in una prospettiva di stampo liberale, come una mera condizione di sistema presupposta o immanente, pre-giuridica e pre-costituzionale, né viene considerata come il prodotto automatico della osservanza delle leggi, adeguatamente sanzionato. Parimenti è del tutto estranea alla Carta ogni concezione autoritaria od organicistica di una etica pubblica scaturente dall'abbattimento dei confini tra privato e pubblico, evocatrice di funesti scenari di "stato etico".

Nella prospettiva repubblicana, l'ordinamento democratico non può né disinteressarsi, né imporre una etica pubblica, ma deve tuttavia promuoverla, assumendola come un valore essenziale sociale e costituzionale di responsabilità personale, integrato nel sistema dei valori costituzionali, e conferendo ad essa la forma, variamente atteggiata, del dovere civico.

Lo snodo del programma di promozione dell'etica pubblica repubblicana, considerata per l'aspetto che qui più interessa, è rappresentato dall' art. 54 che, dopo aver prescritto ai cittadini (ovviamente, ed a maggior ragione, anche ai cittadini investiti di funzioni pubbliche) il dovere di fedeltà alla Repubblica, e di osservarne la Costituzione e le leggi), richiede ulteriormente (comma secondo) a coloro cui sono affidate funzioni pubbliche "il dovere di adempierle con disciplina ed onore" e di prestare giuramento, nei casi stabiliti dalla legge.

Tale precetto fondamentale, indirizzato ai funzionari, intesi in senso allargato come coloro ai quali sono affidate funzioni pubbliche, non resta isolato, ma si integra con una serie di precetti costituzionali ulteriori: in particolare, la diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici (art.28); il dovere dei pubblici impiegati di essere all'esclusivo servizio della

---

\* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

nazione (art. 98): il precetto per cui i pubblici uffici vanno organizzati in modo da assicurare il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione (art. 97).

L'etica pubblica viene dunque promossa sia sotto il profilo soggettivo (la condotta personale prescritta agli agenti) sia sotto quello organizzativo (la organizzazione pubblica non deve fare velo alla responsabilità, intesa in senso lato, degli agenti, ma viceversa, deve fondarsi su tale responsabilità), nella prospettiva democratica di un ordinamento personalisticamente inteso nel quale sono i cittadini che governano ed amministrano la collettività.

## 2. *Le letture riduzionistiche del dovere di disciplina e onore*

Il dovere di disciplina ed onore, pur così solennemente affermato dalla Carta, non ha tuttavia ricevuto una considerazione ed una attenzione adeguata, come confermano sia la poca attenzione della giurisprudenza, sia la frammentarietà – pur con importanti eccezioni – della riflessione dottrina.

A ciò hanno concorso più circostanze. Certamente un ruolo preponderante ha avuto il peso di una tradizione giuspositivista, propensa a relegare ogni dimensione etica nell'ambito pregiudiziale. Forti remore sono venute dalla preoccupazione di segno garantista che una qualificazione giuridicamente pregnante ed espansiva del dovere di disciplina ed onore, potesse aprire il varco a limitazioni del pieno godimento dei diritti riconosciuti ai pubblici dipendenti nella loro qualità di cittadini, e soprattutto a discriminazioni ideologiche, in una prospettiva di "democrazia protetta" estranea all'impianto della Costituzione italiana. Il concreto prevalere, poi, nella vita politico-istituzionale, di un modello di democrazia che riservava ai partiti politici un forte, se non debordante, ruolo di mediazione, ha infine alimentato un oggettivo disinteresse per la prospettiva di una maggiore responsabilizzazione individuale degli agenti pubblici, in una realtà dominata da apparati e attori collettivi.

Tali elementi hanno spinto verso letture riduzioniste, che hanno di fatto spento le potenzialità innovative comprese nel precetto dettato dall'art. 54 c.2.

Nella lettura prevalente (Mortati, Barile), il dovere si risolve in un precetto etico, in un monito, certamente rilevante, ma di dubbia valenza giuridica, o in una sorta di poco utile "metadovere" riassuntivo di doveri che trovano tuttavia in altre norme, costituzionali ed ordinarie, la loro fonte ed il loro limite. In ogni caso, nella ricostruzione del significato dei termini di "disciplina" ed "onore" si è optato (Lombardi, Ventura) per soluzioni di sostanziale continuità rispetto ai tradizionali assunti del diritto pubblico: il dovere, quando riferito ai dipendenti pubblici, non farebbe che confermare la responsabilità disciplinare e il dovere di fedeltà all'amministrazione prescritti nell'ordinamento del pubblico impiego (oltre che la responsabilità disciplinare, la norma avrebbe addirittura costituzionalizzato un assetto organizzativo di tipo gerarchico). Ma, anche quando si indirizza al personale politico, il dovere non aggiungerebbe nulla di nuovo, ribadendo, per un verso, un generico quanto innocuo precetto di onore, e per l'altro, la soggezione alle blande prescrizioni disciplinari poste a presidio del buon funzionamento di collegi ed assemblee.

Isolata è viceversa rimasta la lettura secondo la quale il dovere di disciplina ed onore rappresenterebbe una fedeltà qualificata (Lombardi), specificativa, per i funzionari, del generale dovere di fedeltà alla Repubblica, destinata a ricevere applicazione da parte del legislatore. Egualmente senza sviluppi diretti risulta quella la prospettiva che riconosce nell'art. 54 c.2 l'arco di volta di un nuovo disegno organizzativo, radicalmente opposto a quello della tradizione, incardinato non più sulla figura dell'organo, ma su quella dell'ufficio e del funzionario, inteso come colui che adempie una funzione pubblica disciplinatamente e cioè secondo regola, nell'ambito dell'ufficio (Marongiu).

### 3. *La “riscoperta” dell'articolo 54*

Vari elementi inducono a riconsiderare il precetto di disciplina ed onore, sottraendolo ad un lungo oblio. A fronte del dilagare di fenomeni corruttivi, di malamministrazione e di malcostume, ricompare con crescente frequenza, nel dibattito pubblico l'evocazione dell'art. 54, comma secondo, ogni qual volta si intende richiamare l'esigenza che la condotta di coloro che sono investiti di funzioni pubbliche, si ispiri a regole di decoro adeguate alla fiducia in essi riposta, che vanno oltre l'ossequio formale ed esteriore alle leggi. La dottrina, per parte sua, dimostra una rinnovata attenzione al tema (v., da ultimo i contributi raccolti in F.Merloni e R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Franco Angeli, 2009).

La “riscoperta” del dovere di disciplina ed onore acquista un senso tanto più pregnante se essa non si esaurisce nel ribadire il valore etico e civile del precetto, cosa oggettivamente incontestabile, o nel riferire, correttamente, al dovere di disciplina ed onore, le prescrizioni di vario ordine ispirate da un intento di moralizzazione della vita pubblica. La sfida sta nel verificare se questo lascito costituzionale, dimenticato da decenni, può, una volta liberato dalla polvere e dai pregiudizi che lo hanno coperto, ritrovare la sua funzione precettiva e di indirizzo, in un contesto ordinamentale che, nel frattempo, ha subito grandi trasformazioni nella direzione del decentramento e della autonomia. La strada in questa direzione potrebbe essere meno erta che in passato: i pregiudizi giuspositivistici si sono stemperati; le diffidenze garantistiche sono venute meno e vengono rimpiazzate dalla preoccupazione di porre rimedio alla crisi della responsabilità; è svanita ogni pur relativa fiducia nella capacità dei partiti di ergersi come garanti dell'etica del personale politico.

Alla ricerca di punti fermi, si può in primo luogo ritenere superata la questione relativa alla natura giuridica o meno del dovere di disciplina ed onore. Esclusa la possibilità di considerarlo come una mera ridondanza del testo costituzionale, resta piuttosto da chiarire quale sia la portata del principio in questione.

Parimenti da respingere pare la lettura che riconosce nel dovere una mera sintesi verbale di altri doveri ed altri principi dettati da altri precetti. In realtà tra l'art. 54 c.2 e i precetti rivolti ora agli uffici, ora ai funzionari, dagli artt. 28, 97, 98 Cost., esiste una indubbia continuità, nel senso che ciascuno di essi presuppone ed implica l'esistenza degli altri (il pubblico impiegato non può essere all'esclusivo servizio della nazione se non esercita le sue funzioni con disciplina ed onore e se

l'ufficio in cui opera non è ordinato in modo da assicurare buon andamento ed imparzialità..). Questa circostanza non autorizza a ritenere che ciascuno di tali principi possa essere considerato superfluo, perché immanente agli altri. Al contrario, si potrebbe sostenere che l'art. 54 c.2, anche in ragione della sua collocazione nell'ambito dei rapporti politici, e per la sua consequenzialità logica rispetto al principio di eguaglianza dei cittadini nell'accesso agli uffici ed alle cariche elettive, sancito dall'art. 51, possa rappresentare il riferimento unificante dei disparati precetti costituzionali concernenti i doveri e le responsabilità dei funzionari.

Quale è, dunque il contenuto precettivo del dovere di disciplina ed onore? I termini, per la loro vaghezza, lasciano all'interprete uno spazio fin troppo esteso. Nell'intento di restringere il campo, pare opportuno notare che, se il dovere di disciplina ed onore si indirizza, per inequivoca volontà del Costituente, tanto ai funzionari onorari, quanto ai pubblici impiegati, il contenuto del medesimo dovere non può mutare o essere diversamente graduato per intensità, a seconda che esso riguardi gli uni o gli altri, come viceversa è stato prospettato nelle ricostruzioni dottrinarie prevalenti, ma deve restare sempre il medesimo. Se infatti, rompendo una tradizione di netta separazione, governanti e servitori pubblici assumono la nuova comune veste di cittadini-funzionari, ciò corrisponde alla precisa volontà di chiedere ad essi una pari responsabilità, e soprattutto una responsabilità che si gioca non più all'interno degli ordinamenti d'appartenenza, ma nei rapporto con la collettività.

La "disciplina" evocata dall'art. 54 c.2., non può dunque essere appiattita nella responsabilità disciplinare interna a rapporti più o meno intensi di supremazia speciale. Non avrebbe tuttavia molto senso sostituire alla responsabilità disciplinare altri doveri ed altri obblighi di contenuto specifico, compilandone una sorta di elenco. Il dovere, sebbene si indirizzi alle persone dei funzionari, trova il suo nucleo nella affermazione di un principio che deve essere sviluppato negli ordinamenti attraverso una catena di deliberazioni.

Riconsiderata in tale luce, la "disciplina" assume il senso più arioso di regolarità, perizia, competenza, apprendimento (v. ad vocem 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 ed onesti. Non è cosa da poco: esigere capacità ed onestà, in cambio dell'affidamento ricevuto, è qualcosa che va molto oltre il dovere di rispettare le leggi.

Il dovere di disciplina ed onore, inteso in questi termini, si configura come un principio direttivo indirizzato principalmente al legislatore, da declinarsi in ogni momento del rapporto che unisce il cittadino e l'ufficio, e non solo limitatamente all'esercizio della funzione: quindi nell'accesso agli uffici, la cui regolazione deve corrispondere all'esigenza di ammettere i capaci e gli onesti, nella condotta personale e, entro certi limiti, anche nei comportamenti immediatamente successivi alla cessazione della funzione. Tale principio dovrebbe ovviamente trovare composizione e bilanciamento con altri principi, connessi ed opposti, assumendo carattere parametrico nel giudizio di legittimità delle leggi che disciplinano l'accesso alle cariche e lo stato giuridico dei funzionari.

In conclusione, la "riscoperta" dell'art. 54 c.2 Cost., essenziale per ridefinire in termini unitari una nozione di funzione pubblica, nell'ambito di un assetto organizzativo pluralista e federalistico passa per una fase *destruens* relativamente facile, diretta sgomberare il campo da approcci che hanno in passato relegato la norma in una condizione di marginalità, ed una fase *construens* molto

più difficile ed incerta, che richiede un ruolo attivo del legislatore, della giurisprudenza e della dottrina, in un percorso simile a quello che ha consentito, in epoca recente, la emersione del principio di imparzialità e buon andamento.