



30 OTTOBRE 2019

La corruzione come disvalore costituzionale

di Marco Galdi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Salerno



La corruzione come disvalore costituzionale*

di Marco Galdi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Salerno

Abstract: Lo studio prende le mosse dal tema più ampio dei “disvalori costituzionali”, evidenziando come la funzione propria delle moderne Costituzioni sia quella di porre valori positivi quali limiti al potere, con la conseguenza che ben rari siano i disvalori previsti in Costituzione, spettando piuttosto al legislatore il compito di definirli e di precisarne disciplina e conseguenze ordinamentali. Qualifica, quindi, la corruzione come “disvalore costituzionale implicito”, rinvenendo il fondamento “positivo” che ne risulta leso non solo nei principi della c.d. “Costituzione amministrativa”, ma nella stessa “forma repubblicana”. Analizza, quindi, il tema della rilevanza costituzionale della “prevenzione”, per concludere nel senso che solo uno specifico sforzo di educazione ai valori costituzionali, che valorizzi i temi dell’etica applicata, possa nel tempo produrre il risultato auspicato di ottenere una prevenzione diffusa della corruzione.

Sommario: 1. Valori e disvalori costituzionali. 2. La corruzione come disvalore costituzionale implicito. 3. L'imparzialità della pubblica amministrazione è il valore costituzionale compromesso dalla corruzione? 4. (Segue) per una lettura sistematica della “Costituzione amministrativa”. 5. La corruzione fra alterazione della “forma repubblicana” e compromissione del valore primario della dignità. 6. La prevenzione dei disvalori costituzionali. Il caso della corruzione. 7. Educazione, valori costituzionali, etica e prevenzione della corruzione.

1. Valori e disvalori costituzionali

E’ indubbio: la nostra Costituzione «pensa positivo», per parafrasare una nota canzone italiana¹. Anche a rileggerla più volte, si fa fatica a cogliere un contenuto negativo, riprovevole, che sia oggetto di esplicita condanna. A tutto voler concedere, i disvalori indicati dalla Costituzione possono contarsi sulle dita di una mano o, al più, di due.

Il primo in cui ci si imbatte leggendo la Costituzione è la povertà, elegantemente definita nell’art. 3, comma 2, con una parafrasi: «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (...)»². Si noti, sin d’ora,

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente scritto costituisce la relazione, rivista ed integrata, presentata in occasione del Convegno su “*La corruzione nella pubblica amministrazione*” organizzato presso l’Università di Salerno dal Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell’Università di Salerno e dal Dipartimento Sviluppo e Cooperazione Italia – Brasile il giorno 28 maggio 2019.

¹ «Penso positivo» è il titolo di una famosa canzone di Lorenzo Cherubini (in arte Jovanotti), edita come singolo il 29 novembre 1993.

² S. BROCKERHOFF - M. DURIEUX - I. FRYE - K. LOMAHOZA, *Race, poverty and the Constitution (La Costituzione e le problematiche legate alla razza ed alla povertà)*, in *Dir.pubbl.comp.eur.*, 4/2011, pp. 1390 ss.; V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Dem.dir.*, 4/2005, pp. 57 ss.

che questa parafrasi riesce a trasporre in termini positivi persino la povertà, ricollegandone l'eliminazione all'affermazione positiva del valore del pieno sviluppo della persona umana, individuato come compito della Repubblica³.

Certamente costituisce un disvalore costituzionale la guerra, ripudiata «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» (art. 11)⁴; ma non come «difesa della Patria», che addirittura è configurata quale «sacro dovere del cittadino» (art. 52)⁵.

Invece, la prima ed unica «condotta» individuale, qualificata come penalmente rilevante direttamente dalla Costituzione - non lo sono nemmeno l'attentato alla Costituzione e l'alto tradimento commessi dal Presidente della Repubblica, che non individuano una condotta tipizzata -⁶, si rinviene nell'art. 13, comma 4, per il quale «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà»⁷. Ma in questo caso, a ben riflettere, piuttosto che un disvalore si ha l'estrema affermazione, sia

³ A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999; A. BEVERE, *Uguaglianza e discriminazioni*, in *Critica dir.*, 2-3/2016, pp. 151 ss.

⁴ G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, 2/2017; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013; M. FIORILLO, *Il ripudio della guerra nell'officina della Costituente*, in *Rass.parl.*, 1/2013, pp. 7 ss.; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010; D. CABRAS, *Il "ripudio della guerra" e l'evoluzione del diritto internazionale*, in *Quad.cost.*, 2/2006, pp. 297 ss.; F. SORRENTINO, *Riflessioni su guerra e pace tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv.dir.cost.*, 2004, pp. 153 ss.; L. SICO, *Senso e portata dell'art. 11 della Costituzione nell'attuale contesto normativo e nelle proposte di riforma costituzionale*, in *Dir.pubbl.comp.eur.*, 3/2003, pp. 1511 ss.

⁵ M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Editrice Laterza, Roma – Bari, 2009, in particolare il Cap. III, § 3; J. LUTHER, *Art. 52*, in R. BIFULCO - A. CEOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 1037 ss.; F. MINI, *La guerra dopo la guerra*, Torino, 2003; F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere di difesa della patria, dalla guerra contro l'aggressore alla solidarietà sociale*, in *Riv.Dir.Cost.*, 2003, pp. 263-311; L. MAZZAROLLI, *Dovere di difesa militare, obiezione di coscienza, servizio civile*, in S. RIONDATO (a cura di), *Diritto e forze armate*, Cedam, Padova, 2001, pp. 99 ss.; P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, Milano, 2000; E. ESPOSITO, *Riflessioni sull' art. 52 della Costituzione. La difesa della patria*, in *Parlamento*, 1-2/1987, pp. 45 s.

⁶ Non lo è neppure l'omicidio, di cui la Costituzione non parla, limitandosi solo ad escluderlo come «omicidio di Stato», lì dove, all'art. 27, comma 4, si prescrive il divieto della pena di morte. Cfr. A. PUGIOTTO, *L'abolizione costituzionale della pena di morte e le sue conseguenze ordinamentali*, in *Quad.cost.*, 3/2011, pp. 573-603.

⁷ In questo caso si ha una tipizzazione della fattispecie, quantomeno nella descrizione del fatto, sia pure non nell'indicazione della sanzione, che in ogni caso si rinviene nel codice penale (a seconda dei casi: percosse - art. 581 c.p. -, lesione personale - art. 582 c.p. -, omicidio - art. 584 ss. c.p. -). Evidentemente troppo vivi erano i ricordi delle sevizie perpetrate ai danni dei prigionieri politici negli anni del fascismo: i Costituenti dovettero ritenere così odioso questo crimine, al punto da volerlo prevedere, unico reato, espressamente nella Costituzione. Il pensiero non può che andare, in proposito, alla triste vicenda di Stefano Cucchi, i cui assassini, ad anni di distanza dall'omicidio del giovane, ancora non sono stati assicurati alla giustizia. Cfr. G. TIZIAN, *La verità sulla morte di Stefano Cucchi*, in *L'Espresso* dell'11 ottobre 2018.

Difetta tanto la descrizione del fatto quanto la sanzione nell'altra ipotesi, abitualmente qualificata come reato, prevista in Costituzione: l'attentato alla Costituzione e l'alto tradimento compiuti dal Presidente della Repubblica. Nell'art. 90 Cost., infatti, si rinviene solo il titolo, diremmo la rubrica della disposizione incriminante, mancando la tipizzazione tanto del fatto quanto della sanzione; con la conseguenza che, a meno di voler cercare improbabili riferimenti nel codice penale militare, non è neppure del tutto corretto parlare in senso tecnico di «reati» presidenziali... Sul tema si rinvia a G. LUCATELLO, *Controfirma ministeriale e "irresponsabilità" presidenziale*,

pure *a contrario*, del valore della dignità della persona, che non può essere mortificata nemmeno quando un soggetto, per aver commesso condotte riprovevoli, sia stato privato della libertà personale⁸.

Invero, in dottrina non è mancato chi abbia qualificato come disvalore costituzionale, con un vezzo chiaramente dissacrante, addirittura la dignità umana⁹; ovvero chi abbia ritenuto che i riferimenti a disvalori siano tutt'altro che insoliti o isolati nella Costituzione, riferendosi alla «speculazione privata» nell'art. 45 Cost., al «latifondo» nell'art. 44 Cost. ovvero al «fantasma della forma di Stato corporativa»¹⁰. Tuttavia, anche a voler considerare queste ipotesi, ancora non si riesce a distendere le rimanti due dita di una mano. Se, infatti, il riferimento alla dignità umana suona evidentemente come una provocazione; sembra che si possa escludere dal novero dei disvalori costituzionali tanto il richiamo alla speculazione privata quanto quello al corporativismo. La speculazione privata, ad esempio, non può considerarsi un disvalore in sé, in quanto l'art. 41 Cost. legittima l'iniziativa privata anche se a scopo speculativo, purché non intacchi i valori della sicurezza, della libertà e della dignità umana¹¹. In realtà, l'art. 45 Cost. prevede un particolare *favor* per la cooperazione «a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata»: quindi, in questo caso il riferimento alla speculazione privata va inteso piuttosto come un carattere che delimita - ed esclude - lo specifico *favor* costituzionale e non come un disvalore in sé¹². Né si condivide che la «forma di Stato corporativa» sia vista in Costituzione come un disvalore¹³: residui tutt'altro che trascurabili di corporativismo si possono ancora incontrare nell'art. 46 Cost., che disciplina il «diritto dei lavoratori a collaborare (...) alla gestione delle aziende» e, soprattutto, ripropone il rapporto fra lavoro e capitale in modo non conflittuale, come lotta di classe, quanto di possibile armonizzazione, così come è nell'essenza stessa dell'ideologia corporativa¹⁴, allorché indirizza la menzionata collaborazione dei

in *Dir.soc.*, 2/1999, pp. 243 ss.; A. CARIOLA, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1/1990, pp. 40 ss.

⁸ A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1989, pp. 39 s., secondo il quale nei c.d. «ordinamenti speciali», quali sono le carceri, può anche essere limitata la libertà personale, ma rimane in ogni caso salvaguardata la tutela della dignità della persona.

⁹ G. GEMMA, *Dignità umana: un disvalore costituzionale?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2008, pp. 379 ss.

¹⁰ G. COLAVITTI, *L'impresa cooperativa tra valori e "disvalori" costituzionali*, in *Amministrazione in cammino*, del 18 maggio 2011, p. 8 ed ora in F. POLITI (a cura di), *Il valore della cooperazione. Gestione e responsabilità sociale dell'impresa cooperativa*, Edizione L'Una, L'Aquila, 2012.

¹¹ Deve ritenersi ammessa l'iniziativa privata per speculazione. Cfr. G.M. SALERNO, *Iniziativa privata, sussidiarietà e diritti sociali: una prospettiva di ordine costituzionale*, in *Percorsi costituzionali*, 1-2/2016, pp. 151 ss.

¹² Si fa riferimento alle cooperative c.d. «spurie», cioè a quelle società che utilizzano il *nomen* di cooperativa per ottenere sgravi fiscali o altre agevolazioni, ma che in realtà hanno come scopo effettivo la speculazione privata. In sostanza, si condanna una prassi evidentemente già molto diffusa prima ancora dell'entrata in vigore della Costituzione. Sulla diffusione del movimento corporativo v. F. Fabbri (a cura di), *Il movimento cooperativo nella storia d'Italia, 1854-1975*, Feltrinelli, Milano, 1979.

¹³ G. COLAVITTI, *op.loc.cit.* (l'A. parla di un «fantasma»).

¹⁴ S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. I giurpubblicisti del fascismo e la ricerca della "terza via"*, Relazione al seminario "Quale costituzionalismo durante il fascismo?", Firenze, 16 giugno 2017, in *Rivista AIC*, 1/2018.

lavoratori alla gestione delle aziende «ai fini dell'elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione»¹⁵. Parimenti, all'ideologia corporativa si ispira la previsione, nell'art. 99 Cost., del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro¹⁶. In qualche modo, poi, si può cogliere una qual certa continuità con il corporativismo nel riconoscimento del ruolo delle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost. e nella successiva previsione (a giudizio di alcuni una specificazione del *favor* per le formazioni sociali¹⁷), nell'art. 118, comma 4 Cost., del principio di sussidiarietà orizzontale, che non a caso è stato introdotto in modo esplicito per la prima volta nell'ordinamento italiano proprio con la Carta del lavoro del 1927, il manifesto del corporativismo, con riferimento all'intervento dello Stato in economia¹⁸.

Per cui, dei possibili disvalori costituzionali individuati dalla dottrina, resta tale il latifondo. L'art. 44 Cost. compie al riguardo una scelta forte e decisa a favore di unità produttive agricole per le quali sia possibile uno sfruttamento intensivo: si veniva fuori dalla guerra, con il suo triste portato di crisi alimentare, ed il latifondo non era compatibile con il progetto di trasformazione della società italiana contenuto nella Costituzione; peraltro, era maturo il tempo per eliminare ogni rilevanza a quella classe sociale che sul latifondo era costituita, cioè alla nobiltà, che nel nuovo assetto basato sul principio di uguaglianza e sull'abolizione dei titoli nobiliari, non aveva più ragione d'essere¹⁹.

Ma pur a voler considerare legittimamente il latifondo come disvalore costituzionale, siamo a quattro dita... Il mignolo, però, si distende facilmente, se solo di tiene conto della decisa condanna del fascismo nella nostra Costituzione, visto che la XII disposizione transitoria e finale, com'è noto, vieta «la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista»²⁰.

¹⁵ G. PROIA, *La partecipazione dei lavoratori tra realtà e prospettive. Analisi della normativa interna*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1/2010, pp. 60 ss.

¹⁶ F. RATTO TRABUCCO, *Utilità o inutilità del CNEL e sua soppressione ("rectius", sospensione) a mezzo legge ordinaria*, in *Rivista AIC*, 1/2018, pp. 19 ss.; A. SCALONE, *Il CNEL fra tentativi di abolizione e proposte di autoriforma*, in *Quad.cost.*, 4/2017, pp. 915 ss.; G. SANTANIELLO, *Il ruolo e le prospettive del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Rass.parl.*, 2/2010, pp. 411 ss.

¹⁷ A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, *Quad. cost.*, 2001, pp. 22 ss., secondo il quale, all'epoca dell'elaborazione della Costituzione, la sussidiarietà è stata intesa come principio costituzionale implicito, salvo ad essere di fatto negata per i successivi quarant'anni (nel senso che «i germi di sussidiarietà presenti in Costituzione sono stati sistematicamente soffocati»). Solo sul finire degli anni '80, si è registrata una riemersione della sussidiarietà, peraltro solo come sussidiarietà verticale; mentre, sul finire degli anni '90, si è finalmente affermata a pieno la sussidiarietà, sia verticale che orizzontale.

¹⁸ Per la IX voce del manifesto "l'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata". Da ultimo, sulla presenza in Costituzione di significative tracce dell'ideologia corporativa, sia pure in uno scenario di discontinuità, v. M. CAU, *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituyente*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1/2018, pp. 75-117.

¹⁹ C. SCHWARZENBERG, *Titoli nobiliari e Costituzione. Nota a Cass. 7 marzo 1991, n. 2426.*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2/1992, pt. 1, pp. 149 ss.

²⁰ Va detto però, che la netta condanna del Fascismo non è disgiunta dall'evidente volontà di superare le ferite della guerra civile e di operare una riconciliazione nazionale, come è dimostrato dalla disposizione transitoria e

E si sono così identificati cinque disvalori costituzionali: tanti quante sono le dita di una mano.

In ogni caso, seppure si volessero considerare, ma vi sono seri dubbi al riguardo, come disvalori costituzionali la carcerazione preventiva, per la quale spetta alla legge stabilire i limiti massimi ex art. 13, u.c., Cost.²¹; le associazioni vietate dall'art. 18 comma 2, Cost.²²; i riti (ex. art. 19 Cost.) e le manifestazioni (ex art. 21, u.c., Cost.) contrari al buon costume²³; l'endiadi costituita dall'alto tradimento e dall'attentato alla Costituzione commessi dal Presidente della Repubblica ex art. 90 Cost.²⁴ ... si riuscirebbero appena a distendere le dita della seconda mano.

finale che consente anche ai capi del disciolto partito fascista di riacquistare l'elettorato dopo appena cinque anni (XII, comma 2: "in deroga all'art. 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e all'eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista"). Peraltro, la nostra Costituzione non può considerarsi a senso pieno una "democrazia protetta", non prevedendo partiti anti-sistema, che possano essere sciolti dalla Corte costituzionale, come è invece previsto nella Costituzione della Repubblica Federale Tedesca. Cfr. S. MERLINI, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della Rft*, in *Dem.dir.*, 1-2/1989, pp. 365 ss.

²¹ Se è ammessa, per quanto da limitare, evidentemente non può considerarsi in assoluto un disvalore.

Da ultimo si segnala al riguardo C.cost., 27 luglio 2018, n. 180, ove si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis della legge 13 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati – adottato in data 4 aprile 2007 dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA) e da altre associazioni categoriali (UCPI, ANF, AIGA, UNCC), valutato idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3 del 2008 – nel regolare, all'art. 4, comma 1, lettera b), l'astensione degli avvocati nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare, interferisca con la disciplina della libertà personale dell'imputato. V., in particolare, il punto 2.2. del considerando in diritto: "nella specie, l'art. 2-bis della legge n. 146 del 1990 è costituzionalmente illegittimo proprio perché consente – nel senso che non preclude – al codice di autoregolamentazione di andare ad incidere sulla disciplina legale dei limiti di restrizione della libertà personale, prevedendo una facoltà dell'imputato – quella di richiedere, o no, che si proceda malgrado la dichiarazione di astensione del suo difensore che abbia aderito all'astensione collettiva – con diretta ricaduta sui termini di durata della custodia cautelare. Quindi, non è (nell'immediato) un problema di disapplicazione della disposizione subprimaria, in ipotesi illegittima per violazione dei limiti posti dalla norma primaria, ma è innanzi tutto una questione di costituzionalità della norma primaria nella parte in cui ha consentito a quella subprimaria di incidere sulla durata della custodia cautelare prevedendo tale facoltà dell'imputato detenuto".

²² Cioè quelle segrete e quelle che perseguono anche indirettamente scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare: ma in questi casi il disvalore starebbe nella possibilità che attraverso queste forme di associazioni vietate si possa incidere negativamente sullo Stato democratico; dunque, si avrebbe un disvalore strumentale, di difficile configurazione. E in ogni caso spetta poi alla legge definire i casi in cui le associazioni siano vietate e possano essere sciolte. Sui due diversi tipi di associazioni vietate dalla Costituzione v., da ultimo, V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, in *federalismi.it*, 22/2017, pp. 42 nonché G. PICCIRILLI, *È incostituzionale la (plurima) abrogazione del divieto di associazioni di carattere militare. La Corte costituzionale opportunamente presidia il corretto equilibrio tra riserva di legge in materia penale e legislazione delegata*, Nota a C. Cost. 15 gennaio 2014, n. 5, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2014, pp. 5 e R. ROMBOLI, *In tema di divieto di associazioni di carattere militare*, Nota a C.cost. 23 gennaio 2014, n. 5, in *Foro it.*, 3/2014, pt. 1, pp. 660 s.

²³ Ma, data la natura di clausola generale del buon costume, in questo caso il disvalore non sarebbe definito nel suo reale contenuto quanto lasciato alle scelte successive del potere legislativo e giudiziario.

²⁴ La cui assoluta indeterminatezza rende di difficile definizione contenuti e confini del disvalore. V., *retro*, nt. 8.

In sostanza, sembra si possa dedurre da questa sommaria analisi, che le valutazioni di disvalore, salvo rari casi, non sono espresse dalla nostra Carta fondamentale²⁵.

D'altronde, non desta certo meraviglia questo approccio tendenzialmente «positivo» della Costituzione, che nasce sull'onda ormai matura del moderno costituzionalismo, inteso come tecnica di limitazione del potere pubblico²⁶, e che si propone, soprattutto, l'affermazione nella Carta fondamentale dei valori - positivi - della libertà e dell'eguaglianza²⁷: se il costituzionalismo è tecnica di limitazione del potere pubblico, quest'ultimo potrà, attraverso la legge, individuare i disvalori, perseguirli o cercare di prevenirli; ma sempre entro la cornice di valori positivi, obiettivi e principi consacrati nella Costituzione²⁸. Peraltro, non si può negare che ciò costituisca il naturale portato della tradizionale funzione di ogni Costituzione, quella, appunto, di esprimere enunciati di ampio respiro, di indicare scopi da perseguire e non certo precise norme di condotta, secondo la classica tripartizione deontica (obbligo, divieto, permesso)²⁹.

2. La corruzione come disvalore costituzionale implicito

Dall'esame condotto emerge che ben pochi disvalori siano espressamente previsti in Costituzione e che, fra questi, non vi sia la corruzione.

²⁵ Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, in *Dir.soc.*, 2/2014, pp. 267 ss., secondo il quale la Costituzione non regola in modo integrale la materia costituzionale, riscontrandosi piuttosto plurimi casi in cui determinati comportamenti o rapporti siano privi di una puntuale previsione. In ogni caso, attraverso l'interpretazione sistematica del testo della Costituzione, ogni lacuna può essere colmata.

²⁶ Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo*, Roma – Bari, Ed. Laterza, 2009, 5, secondo cui il costituzionalismo sarebbe “un movimento di pensiero fino dalle sue origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella limitazione dei poteri pubblici e nell'affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite”. Collega il costituzionalismo all'esigenza di limitare il potere pubblico N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà: storia del costituzionalismo moderno*, Utet, Tonino, 1988, *passim*.

²⁷ Sul costituzionalismo si rinvia anche all'opera G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Ed. Laterza, Roma – Bari, 2013.

²⁸ Che la Costituzione sia «tutta quanta (e specie nella sua essenza) volta alla salvaguardia della persona umana, della sua vita e dignità» è, di recente, ricordato da A. RUGGERI, *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, in *Consulta on line*, 2/2018, pp. 407.

²⁹ F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2005, il quale rinviene in questo carattere “la specificità dell'interpretazione costituzionale o della Costituzione” e aggiunge: “le norme di condotta specificate in Costituzione (e tali non possono ritenersi quelle rivolte al solo legislatore che, com'è avvenuto di frequente o anche per lungo tempo, le può tranquillamente disattendere) non sono, oltre che meno numerose (ma qui non si tratta comunque di un calcolo quantitativo), quelle che caratterizzano propriamente una Costituzione, la quale abbonda invece di enunciati espressivi o costitutivi di principi, di scopi, di programmi”... Che “il carattere specifico delle norme costituzionali è dunque quello di comporsi attorno a principi-valori” è sostenuto, fra gli altri, da G. AZZARITI, *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, in *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, a cura di A. PALAZZO, ESI, Napoli, 2001, p. 239.

Tuttavia, come è stato di recente rilevato, la circostanza che la nostra Costituzione non preveda alcun espresso riferimento alla lotta alla corruzione non vuol certo dire che il fenomeno difetti di una «rilevante dimensione costituzionale»³⁰.

Questa dimensione, infatti, emerge attraverso un'operazione di deduzione "in negativo" dall'elencazione positiva contenuta nella Costituzione dei valori e dei diritti, che su di essi si fondano, consistente nell'individuazione dei fattori che questi valori e questi diritti potenzialmente offendono.

Si tratta di un'operazione delicata e dalle conseguenze talora particolarmente incisive, che è affidata al legislatore, cui spetta la tipizzazione delle fattispecie più gravi da punire mediante la previsione di sanzioni penali o amministrative (art. 25, comma 2) e l'istituzione di apparati amministrativi titolari di specifiche competenze, come si vedrà anche di prevenzione rispetto al concreto realizzarsi dei disvalori (art. 97 Cost., comma 2): riserve di legge che saranno via più stringenti ove le funzioni punitive e preventive rispetto ai disvalori costituzionali siano idonee ad incidere unilateralmente sulla sfera giuridica dei loro destinatari (art. 23 Cost.)³¹.

Pur non essendo questa la sede per un approfondimento in tema di interpretazione costituzionale, pare quantomeno utile sottolineare che l'impostazione proposta comporta una sorta di proiezione in negativo della Costituzione, che riflette, come sulla roccia della caverna platonica, immagini a contrario, quelle dei disvalori, potenzialmente raddoppiando la portata della Carta in chiave deontica ed aprendo all'interpretazione costituzionale un'ulteriore ed in parte inesplorato campo di indagine, rispetto al quale un ruolo non secondario sarà sempre più assunto anche da materiali giuridici ultra-statali³².

³⁰ A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, 29 marzo 2016, in *Forum di Quaderni costituzionali*, §. 1. L'A. ritiene che la Costituzione sia ricca di principi, espressi ed impliciti, che costituiscono un solido fondamento tanto per la lotta alla corruzione quanto per la trasparenza amministrativa. Altrimenti, conclude, non si potrebbero stabilire obblighi pressanti, ad esempio relativi alla pubblicazione di dati personali rilevanti, per tutelare queste esigenze.

³¹ Ovviamente, giudice ultimo di queste scelte è la Corte costituzionale, che spesso è chiamata a valutare in termini di ragionevolezza la proporzione tra il disvalore del reato (per esso intendendosi la tipologia dell'offesa e lo spessore dell'interesse tutelato) e la pena prescritta. Esempio di questo approccio della Consulta lo rinveniamo in C.cost. n. 409 del 1989 e, per le sanzioni amministrative, in C.cost., n. 186 del 2011 e n. 252 del 2012. Sempre operando come giudice della ragionevolezza del disvalore penale, la Corte ha stabilito che ove si decida che, per il principio di uguaglianza, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'*abolitio criminis*, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa. Cfr. C.cost., 9 giugno 2008, n. 215. Ma vedi, anche, di recente C.cost., 21 settembre 2016 n. 236; Id., 18 dicembre 2017, n. 272; Id., **30 maggio 2018, n. 112**.

³² Paradigmatico si presenta al riguardo il caso della recente giurisprudenza Cedu in tema di "ergastolo ostativo". L'art. 4 bis ord. pen. (legge 354/1975) prevede che agli autori di reati particolarmente efferrati (terrorismo, eversione dell'ordine democratico, associazione per delinquere, ecc.) non possono essere concessi l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, con esclusione della sola liberazione anticipata, salvo che non collaborino con la giustizia ex art. 58 *ter* ord. pen. Sul tema v. R. NUZZO, *L'ergastolo ostativo: prospettive di riforma e recenti orientamenti della giurisprudenza europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3/2015, pp. 48

Ma si badi, quantomeno allo stato attuale dei rapporti infra-ordinamentali, il protagonista della maieutica di questa “parte oscura” rimane il legislatore nazionale, nella sua funzione di normazione variamente punitiva e preventiva, come può desumersi dalla lettura della stessa giurisprudenza costituzionale, che

ss. La Corte costituzionale è stata in passato già chiamata a valutare questa disposizione, per il suo possibile contrasto con l’art. 27, comma 3 Cost., che come è noto enuncia il principio del fine rieducativo della pena. Con la decisione C.cost., 24 aprile 2003, n. 135, tuttavia, la Corte ha ritenuto che “la disciplina censurata, subordinando l’ammissione alla liberazione condizionale alla collaborazione con la giustizia, che è rimessa alla scelta del condannato, non preclude in modo assoluto e definitivo l’accesso al beneficio, e non si pone, quindi, in contrasto con il principio rieducativo enunciato dall’art. 27, terzo comma, Cost.”. Punto 5 del considerato in diritto. Su questa pronuncia si rinvia ai commenti di

A. MORRONE, *Liberazione condizionale e limiti posti dall’art. 4 bis ord.penit.*, in *Diritto penale e processo*, 11/2003, pp. 1351 ss. e di G. VASARO, *Ergastolo, liberazione condizionale ed art. 4 bis Ord.penit.: la parola di nuovo alla Consulta*, in *La giustizia penale*, 3/2004, pp. 81 ss.

Di recente, però, la Corte Edu, Sez. I, *sent. 13 giugno 2019, Marcello Viola c. Italia*, ha censurato l’attuale fisionomia dell’ergastolo ostativo previsto nell’ordinamento italiano per contrasto con il principio della dignità umana. Secondo la Cedu, infatti, l’art. 4 bis contraddice quanto previsto dall’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, rubricato “Proibizione della tortura”, per il quale “Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”. Sul punto si rinvia a S. SANTINI, *Anche gli ergastolani ostativi hanno diritto a una concreta “via di scampo”: dalla Corte di Strasburgo un monito al rispetto della dignità umana*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1 luglio 2019, dal quale può accedersi anche alla citata sentenza Cedu. È recentissima la notizia che la Grand Chamber ha bocciato il ricorso presentato dall’Italia contro la sentenza del 13 giugno 2019. Per tutti si rinvia alle considerazioni di A. PUGIOTTO, *Ergastolo ostativo, un tema su cui riflettere in vista del pronunciamento della Corte costituzionale*, in *il Sole24 ore* del 10 ottobre 2019, il quale, partendo dal dato accertato con sentenza definitiva per cui l’ergastolo ostativo viola l’articolo 3 Cedu, afferma che ormai il “*fine pena mai* è contrario alla dignità umana, scudata dal divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti scolpito nell’articolo 3 Cedu” e che, quindi, la “riforma s’impone (...). Diversamente, l’Italia sarà oggetto di reiterate condanne a Strasburgo”. Dovrà, pertanto, discendere dall’adeguamento italiano alla decisione ultra-stale di Strasburgo, che sia consentita “una valutazione del giudice di sorveglianza, caso per caso, in luogo di un generalizzato automatismo penitenziario”.

Proprio mentre si conclude questo studio, si è appreso che la Corte costituzionale è intervenuta sulle questioni sollevate dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di sorveglianza di Perugia circa la legittimità dell’art. 4 bis, comma 1, dell’Ordinamento penitenziario, là dove impedisce che per i reati in esso indicati siano concessi permessi premio ai condannati che non collaborano con la giustizia

Si legge nel Comunicato dell’Ufficio Stampa della Corte costituzionale del 23 ottobre 2019, che “la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4 bis, comma 1, dell’Ordinamento penitenziario nella parte in cui non prevede la concessione di permessi premio in assenza di collaborazione con la giustizia, anche se sono stati acquisiti elementi tali da escludere sia l’attualità della partecipazione all’associazione criminale sia, più in generale, il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata. Sempre che, ovviamente, il condannato abbia dato piena prova di partecipazione al percorso rieducativo”. In virtù di questa pronuncia – prosegue il comunicato – “la presunzione di pericolosità sociale del detenuto non collaborante non è più assoluta ma diventa relativa e quindi può essere superata dal magistrato di sorveglianza, la cui valutazione caso per caso deve basarsi sulle relazioni del Carcere nonché sulle informazioni e i pareri di varie autorità, dalla Procura antimafia o antiterrorismo al competente Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica”. Insomma, è stato facile profeta A. PUGIOTTO, *Ergastolo ostativo, cit.*, allorché ha previsto come “gli echi della sentenza Viola si sentiranno fino a Roma, perché è fortemente indiziata di incostituzionalità la legge che violi gli obblighi derivanti dall’adesione alla Cedu, specialmente se la giurisprudenza di Strasburgo è consolidata e riguarda espressamente il nostro paese”. Appare evidente, quindi, come il disvalore di un istituto giuridico sia, nel caso dell’ergastolo ostativo, il risultato di una qualificazione, per quanto interna - perché affermata dalla Consulta -, comunque indotta da fonti sovranazionali.

tende a legare puntualmente il manifestarsi del disvalore alla qualificazione normativa del legislatore³³ e limita il suo intervento alla valutazione della ragionevolezza intrinseca della norma censurata, incentrata sul rapporto di proporzionalità tra disvalore della condotta e intensità della sanzione (sia essa penale che amministrativa)³⁴.

Discende da quanto precede che la corruzione costituisca un tipico «disvalore costituzionale implicito», perché non espressamente previsto nella Costituzione ma variamente individuato e sanzionato dal legislatore, nella misura in cui integra condotte offensive nei confronti di precisi valori costituzionali.

Quali?

³³ Di recente v. C.cost., 18 dicembre 2017, n. 272, in tema di “utero in affitto”: “Si tratta, dunque, di una valutazione comparativa della quale, nel silenzio della legge, fa parte necessariamente la considerazione dell’elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale”. Punto 4.3. del considerato in diritto. Sembra opportuno segnalare che questo istituto ha ricevuto in altri ordinamenti una valutazione differente. In Portogallo, ad esempio, con la legge 26 luglio 2006, n. 32, che ha disciplinato la procreazione medicalmente assistita, è stata autorizzata la c.d. “gestazione per altri”, prima vietata, da parte di coppie eterosessuali o formate da sole donne: “il legislatore portoghese l’ha concepita come una modalità di procreazione sussidiaria ed eccezionale, basata sul consenso pieno delle parti interessate, in condizioni molto specifiche di infertilità, e formalizzata mediante un contratto a titolo gratuito previamente autorizzato da un organo amministrativo. È obbligatorio utilizzare i gameti di almeno uno dei membri della coppia e si fa esplicito riferimento al divieto che la gestante doni ai beneficiari i propri ovociti”. C.cost., Servizio studi Area di Diritto comparato, Portogallo, *Il Tribunale costituzionale conferma la sua giurisprudenza sul diritto al ripensamento della gestante nella “gestazione per altri”*, del 24.09.2019. Si riporta questo riferimento per dimostrare, se ce ne fosse bisogno, che la riprovazione che un ordinamento può esprimere rispetto ad una determinata fattispecie può mutare in virtù dell’evolversi dei costumi sociali, delle conoscenze scientifiche o della tecnica, sia pure nell’immutato quadro dei principi costituzionali, rimanendo il legislatore arbitro (ragionevole) della qualificazione. Con riferimento a sanzioni amministrative v., similmente e da ultimo, C.cost. 10 maggio 2019, n. 113 e C.cost., 12 settembre 2019, n. 212.

³⁴ Sintetizza efficacemente l’approccio che la Consulta ha assunto nel tempo al riguardo C.cost. n. 112/2019, cit., al punto 8.1.2: “Il sindacato sulla proporzionalità della pena si è storicamente affermato, nella giurisprudenza di questa Corte, anzitutto sotto il profilo del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. Da tale principio si è tratta la naturale implicazione relativa alla necessità che a fatti di diverso disvalore corrispondano diverse reazioni sanzionatorie; con conseguente atteggiarsi del giudizio di legittimità costituzionale sulla misura della pena secondo uno schema triadico, imperniato attorno al confronto tra la previsione sanzionatoria censurata e quella apprestata per altra figura di reato di pari o addirittura maggiore gravità, assunta quale *tertium comparationis* (sentenze n. 68 del 2012, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974, nonché – sotto il duplice profilo del contrasto con gli artt. 3 e 8 Cost. – sentenze n. 327 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 329 del 1997)”.

Sempre operando come giudice della ragionevolezza del disvalore penale, la Corte ha stabilito che ove si decida che, per il principio di uguaglianza, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l’*abolitio criminis*, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa. Cfr. C.cost., 9 giugno 2008, n. 215. Ma vedi anche, di recente, C.cost., 21 settembre 2016 n. 236; Id., 18 dicembre 2017, n. 272; Id., 30 maggio 2018, n. 112.

Da ultimo la Consulta esclude il profilo della carenza di proporzionalità in C.cost. 29 maggio 2019, n. 133. Sul tema v. G. STEA, *L’offensività europea come criterio di proporzionalità dell’opzione penale*, in *Archivio penale*, 3/2013, 28 ss., il quale, con riferimento alla Carta di Nizza, nota che “la dosimetria proporzionata della pena, relativa alla *species* ed al *quantum*, è imposta dall’art. 49, co.3, Carta («L’intensità delle pene non deve essere sproportionalmente superiore rispetto al reato»), secondo il principio di retribuzione, tessendo una stretta relazione tra la gravità del reato e le sanzioni inflitte”. V. anche, S. LEONE, *Sindacato di ragionevolezza e quantum della pena nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2017.

3. E' l'imparzialità della pubblica amministrazione il valore costituzionale compromesso dalla corruzione?

Seppure non si rinviene nella nostra Carta fondamentale una disposizione simile a quella della Costituzione del Venezuela, che all'art. 141 impegna i pubblici funzionari ad "essere onesti", vi è una specifica disposizione che forse fa anche di più, nel chiedere che l'organizzazine dei pubblici uffici sia ispirata al principio di imparzialità (art. 97, comma 2, Cost.).

A questo principio rinvia espressamente l'art. 1, comma 59, della l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. "legge Severino"), che com'è noto ha inaugurato nel nostro ordinamento la stagione dell'anticorruzione³⁵, per il quale «le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, *di diretta attuazione del principio di imparzialità* di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni»³⁶. Questa disposizione, oltre a definire l'ambito applicativo della disciplina in tema di prevenzione della corruzione, secondo la tecnica ormai consolidata di enumerazione dei soggetti cui si applica (il rinvio all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è ormai assai

³⁵ Che "la struttura fondamentale del sistema discende dalla legge Severino" è sostenuto da uno dei protagonisti indiscussi dell'anticorruzione nel nostro Paese, R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, Intervento del Presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, Dipartimento di Scienze Politiche - Università degli Studi di Perugia, in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2017-2018, mercoledì 21 novembre 2017, reperibile sul sito istituzionale ANAC.

³⁶ Ovviamente, il corsivo è mio.

usuale³⁷⁾³⁸, con un inciso chiarisce che questo impianto normativo è «di diretta attuazione del principio di imparzialità»³⁹.

³⁷ Ad esempio rinvia ad esso l'art. 2 *bis*, comma 1, del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante “riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”; l'art. 1, comma 6, del D.lgs. 28 settembre 2012, n. 178 recante “riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.)”; l'art. 2, comma 2, del D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante “Codice dell'amministrazione digitale”, ecc.

³⁸ Invero, l'ambito applicativo della disciplina di contrasto alla corruzione è anche più ampio di quanto la disposizione della legge “Severino” indichi, dovendo esso definirsi, in particolare per tutto ciò che concerne la nuova disciplina sulla trasparenza, anche in applicazione dell'art. 2 *bis* del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, inserito di recente dall'art. 3, comma 2, del D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97. Infatti, questo articolo individua come amministrazioni che devono applicare la normativa sulla trasparenza amministrativa, oltre alle “pubbliche amministrazioni”, “di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione” (comma 1), anche, “in quanto compatibile”: “a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche. c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni”. Infine, il comma 3 ha previsto che “la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici”. Sull'ambito applicativo della normativa anticorruzione v., diffusamente, A. TORTORA, *La prevenzione della corruzione. Un sistema in continua evoluzione*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 3 ss., in particolare pp. 28 ss. e, da ultimo, F. LOMBARDI, *La problematica definizione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di dati, informazioni e documenti previsti dal d.lgs. 33/2013*, in *federalismi.it*, 15/2019, la quale ritiene che il novero dei soggetti non qualificabili pubbliche amministrazioni in senso stretto, cui si applica la disciplina sulla trasparenza, e gli stessi limiti entro i quali detta disciplina si applica ad essi, appaiono tutt'altro che chiari.

³⁹ Si segnala una tendenza rilevabile nella legislazione più recente di individuare espressamente il fondamento costituzionale degli istituti disciplinati. Da ultimo v. la legge 19 giugno 2019, n. 56, recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo”, il cui art. 6, rubricato “Disposizioni finali e clausola di salvaguardia” prevede espressamente al comma 1 che “le disposizioni di cui agli articoli 1 e 3 recano norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento”. Se indubbiamente la qualificazione legislativa costituisce un indice significativo, non si può, però, considerarlo una sorta di individuazione autentica del fondamento costituzionale, sia perché la norma potrebbe addirittura risultare incostituzionale, rimanendo arbitro di questa decisione nel nostro ordinamento la sola Corte costituzionale, sia perché potrebbero concorrere altri parametri a fondamento della costituzionalità della previsione normativa.

Senza voler in questa sede dilungarsi sull'ampio dibattito dottrinale registratosi, fin dall'entrata in vigore della Costituzione (ma anche anteriormente)⁴⁰, su questo principio⁴¹, è però necessario richiamare le due principali teorie, che attribuiscono ad esso differenti significati; queste dottrine si sono sviluppate in tempi diversi, ma possono considerarsi entrambe valide, senza che si escludano vicendevolmente: la cd. teoria della «imparzialità personale» e la cd. teoria della «imparzialità istituzionale».

L'imparzialità personale si riferisce alla posizione che deve assumere il soggetto affidatario di pubbliche funzioni: costui non deve essere indebitamente influenzato nelle sue decisioni da interessi ulteriori rispetto all'interesse pubblico, giungano le pressioni indebite dalla sua sfera personale (ad esempio per l'esistenza di interessi propri o di congiunti) o dalla politica. A questa accezione dell'imparzialità si riferisce il risalente – ma sempre attuale⁴² - obbligo di astensione del funzionario interessato (o la sua possibile recusazione da parte del privato, interessato ad una decisione imparziale); ma anche tutta la recente disciplina dettata in tema di conflitto di interessi, proprio dalla normativa sulla prevenzione della corruzione⁴³.

L'imparzialità istituzionale, invece, connota la pubblica amministrazione come istituzione: essa non deve perseguire, al pari di una «parte», il fine precipuo attribuitogli dalla legge⁴⁴, quanto piuttosto l'interesse pubblico, come frutto dell'equo bilanciamento di tutti gli interessi presenti nella fattispecie: quello primario, ovvero quello per il quale la pubblica amministrazione è stata istituita, insieme a tutti i possibili interessi secondari, che ricorrano nel caso di specie⁴⁵. In questa ottica l'imparzialità istituzionale costituisce il principio guida dell'azione discrezionale della pubblica amministrazione⁴⁶.

⁴⁰ Descrive ampiamente la battaglia degli uomini della destra storica, sia in epoca giolittiana che nel periodo fascista, contro il “mostruoso connubio” fra politica e amministrazione S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973, pp. 32 ss.

⁴¹ Sul tema v. già M. Galdi, *Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa*, Liguori, Napoli, 1996, pp. 95 ss.

⁴² Basti in questa sede ricordare l'art. 6 *bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di “conflitto di interessi” introdotto nella legge generale sul procedimento amministrativo dall'art. 1, comma 41, della legge n. 190 del 2012.

⁴³ Per la quale v., da ultimo, A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti di interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, in A. PERTICI - M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Atti del Convegno di Pisa, 5 ottobre 2018, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 3 ss.; nonché dello stesso Autore, *Il conflitto di interessi*, Giappichelli, Torino, 2003, *passim*.

⁴⁴ Va ricordato, al riguardo, l'art. 1 della legge 241/90, secondo il quale “l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge”.

⁴⁵ U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1965, in particolare nell'introduzione e nella parte prima.

⁴⁶ Va precisato che il principio è dettato dall'art. 97 Cost. soprattutto come parametro di organizzazione amministrativa. E non poche sono le ricadute organizzative che esso comporta, già analizzate altrove, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale. Cfr. M. GALDI, *Discrezionalità amministrativa e federalismo*, Editrice Gaia, Angri, 2008, pp. 146 ss. Ma la sua ricaduta sull'attività amministrativa - e quindi sulla discrezionalità - è insita nello stesso concetto di imparzialità e ancor più, se possibile, in quello di buon andamento, entrambi richiamati nell'art. 97 Cost.

E' fuori dubbio che il principio di imparzialità, in entrambe le accezioni richiamate, sia compromesso nel caso di corruzione del soggetto affidatario di pubbliche funzioni: nell'accezione «personale», perché costui sarà influenzato (se non determinato) nella sua decisioni dal proprio interesse personale a ricevere il prezzo della corruzione⁴⁷; nell'accezione «istituzionale», perché la pubblica amministrazione non perseguirà, nel suo concreto provvedere discrezionale, il pubblico interesse, inteso come sintesi di quell'equo e razionale bilanciamento di tutti gli interessi presenti nella fattispecie, attribuendo evidentemente e surrettiziamente un indebito peso all'interesse del corruttore.

4. (segue) per una lettura sistematica della “Costituzione amministrativa”

Nonostante il richiamo legislativo al principio di imparzialità nella l. n. 190 del 2012 e nonostante, come si è appena visto, sia effettivamente pertinente detto richiamo, non pare che il discorso sulla rilevanza costituzionale della corruzione possa esaurirsi nel solo riferimento all'imparzialità. Tanto, per almeno due ordini di ragioni: perché il principio di imparzialità si colloca stabilmente all'interno di un complesso sistema di norme, efficacemente definito con l'espressione «Costituzione amministrativa»⁴⁸, sistema nel cui contesto il tema che ci occupa deve necessariamente essere inquadrato, per essere adeguatamente compreso; perché il fenomeno della corruzione è di così forte impatto nel nostro Paese, che il suo rilievo finisce per risultare esorbitante anche rispetto alla «Costituzione amministrativa», andando ad incidere negativamente su una pluralità di valori costituzionali, che in quanto compromessi – secondo l'impostazione che ci si è data - costituiscono altrettanti fondamenti della lotta alla corruzione. Ci si occuperà delle prime ragioni in questo paragrafo, delle seconde nel paragrafo che segue.

Occorre cominciare con il ricordare che tutti i reati nei confronti della pubblica amministrazione sono considerati tradizionalmente dalla dottrina penalistica e dalla giurisprudenza come offensivi di entrambi i principi enunciati nell'art. 97, comma 2, Cost., e cioè oltre che dell'imparzialità del buon andamento della pubblica amministrazione⁴⁹.

⁴⁷ Ritiene che il fenomeno corruttivo sia «espressione di un *modus agendi* orientato all'esclusivo conseguimento di un interesse personale» A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 25 gennaio 2017, § 3.

⁴⁸ U. ALLEGRETTI, *Amministrazione Pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, p. 8. Di recente adotta questa espressione A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale*, cit. Sul punto v., anche, A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, cit., § 2, la quale ritiene che la «Costituzione amministrativa» individui in generale «i principi dell'agire non solo della Pubblica Amministrazione, intesa come Stato-apparato bensì, anche, del singolo cittadino affidatario di funzioni pubbliche».

⁴⁹ Ritiene che secondo «l'opinione oggi assolutamente prevalente, sia in dottrina che in giurisprudenza» il bene giuridico tutelato dagli artt. 314-335 c.p. (reati contro la pubblica amministrazione) sia l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa M. CATENACCI, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 8 ss. In giurisprudenza il riferimento ai principi costituzionali è da oltre un ventennio costante. Cfr. Cass., Sez. Un., 25.6.2009, n. 38691, in *dejure.giuffre.it*, sub art. 314 c.p.

E, di fatti, la lesione di questo ulteriore principio da parte dei fenomeni di corruzione si presenta parimenti ialina, come per il principio di imparzialità.

Anche in questo caso appare superfluo indugiare sull'ampio dibattito dottrinale registratosi, fin dall'entrata in vigore della Costituzione, sul principio costituzionale di buon andamento⁵⁰, che, in vero, a differenza di quanto accaduto per quello di imparzialità, ha seguito strade diverse, addivenendo a conclusioni sostanzialmente divergenti e fra loro incompatibili⁵¹. L'inutilità di questa ricostruzione discende dalla circostanza che, fin dai primi anni '90 dello scorso secolo, il buon andamento si è andato sempre più ad identificare con le esigenze di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa maturate nel contesto delle scienze aziendalistiche, traducendosi in una serie significativa di istituti ispirati direttamente alla necessità di assicurare l'idoneità dell'apparato amministrativo a raggiungere gli obiettivi prefissati ed a realizzarli con il minor dispendio possibile di risorse, contenendo, in particolare, i costi⁵²; per cui è effettivamente superfluo fare riferimento alle dottrine che vi riconnettono un differente significato.

Ebbene, è proprio con riguardo al valore costituzionale dell'efficienza amministrativa che il tema della corruzione assume una peculiare rilevanza, per gli evidenti costi aggiuntivi ovvero per le disfunzioni che essa naturalmente determina. Se, infatti, come è stato di recente affermato, può esserci inefficienza anche se non c'è corruzione (in presenza di affidatari di pubbliche funzioni integri, quanto incapaci), sarebbe difficile solo immaginare episodi di corruzione che non comportino anche inefficienza amministrativa (quanto meno rispetto alla lievitazione dei costi)⁵³.

Il rapporto fra corruzione e inefficienza è così stretto che non di rado misure dirette a contrastare l'inefficienza possano produrre anche come conseguenza virtuosa il ridimensionamento della corruzione⁵⁴: ragione per cui, in prospettiva, sarà forse il caso di valutare l'attribuzione all'ANAC di un

⁵⁰ Sul tema v., già M. GALDI, *Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa*, cit., pp. 36 ss.

⁵¹ *Idem*, pp. 42 – 94.

⁵² Fra questi istituti, si possono ricordare la responsabilità dirigenziale, i piani economici di gestione, la nuova struttura per obiettivi dei bilanci pubblici e, da ultimo, il c.d. "Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa", denominato "Nucleo della Concretezza", di cui alla l. 19 giugno 2019, n. 56, recante "interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo", che, come si è visto, *retro*, alla nt. 36, addirittura rinvia espressamente all'art. 97 Cost.

⁵³ G. FIDONE, *Lotta alla corruzione e perseguimento dell'efficienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3/ 2016, p. 755, per il quale l'inefficienza generata dalla corruzione si traduce nel cattivo utilizzo delle risorse pubbliche, dovuto a cattiva qualità dei beni e servizi acquisti, alla dilatazione dei tempi delle commesse pubbliche, all'aumento della spesa.

⁵⁴ G. FIDONE, *Lotta alla corruzione*, cit., pp. 762 s., a giudizio del quale gli "spazi di attuazione dei patti corruttivi" sono naturalmente ridotti dalle misure di miglioramento dell'efficienza amministrativa: la diminuzione dei costi, l'accorciamento dei tempi, il miglioramento della qualità e, in definitiva il conseguimento della *performance* sottraggono merce di scambio all'azione corruttiva. Non a caso l'A. nota come gli Stati che curano maggiormente l'efficienza amministrativa sono quelli dove i cittadini meno percepiscono il problema della corruzione. Sarebbe questo, ad esempio, il caso del Regno Unito, nel quale si registra una tendenza generale "a non perseguire la

ruolo più significativo in materia di misurazione delle *performance*, considerata la sottrazione da ultimo avvenuta delle relative competenze affidate al Dipartimento della Funzione Pubblica⁵⁵.

Come si è detto, però, i principi di imparzialità e buon andamento a propria volta si inseriscono all'interno di un complesso sistema di norme, definito «Costituzione amministrativa», che comprende, oltre all'art. 97 Cost. nel suo complesso, gli artt. 28, 54 e 98 Cost.⁵⁶.

Parte significativa della dottrina ritiene che tutte queste norme costituiscano il fondamento costituzionale della normativa anticorruzione⁵⁷: l'art. 97 nel suo complesso, che, oltre ai ricordati principi di imparzialità e di buon andamento, richiama al contenimento dei conti pubblici nell'azione amministrativa (comma 1)⁵⁸, detta ulteriori regole di organizzazione funzionali all'emersione dei soggetti che concretamente operano all'interno dell'apparato (comma 3)⁵⁹ e stabilisce la regola del pubblico concorso per la selezione

corruzione utilizzando specifici strumenti normativi”, considerandosi “la ricerca del *Best Value* (...) utile alla prevenzione della corruzione”. *Idem*, p. 767.

⁵⁵ E. MIDENA, *Il trasferimento al Dipartimento della Funzione Pubblica delle funzioni in materia di performance*, in *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, a cura di R. CANTONE – F. MERLONI, Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 37 ss.

In realtà, non pare che l'ordinamento si orienti nella direzione auspicata: ne sia prova da ultimo la già ricordata l. 19 giugno 2019, n. 56, che potenzia i poteri di controllo in materia di *performance* in capo al Dipartimento della Funzione Pubblica, istituendo il c.d. “nucleo della concretezza” presso detta articolazione della Presidenza del Consiglio e prevedendo che esso predisponga a cadenza annuale il c.d. “Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni” (art. 1).

⁵⁶ A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 marzo 2016, § 2, 6. Così sintetizza: “I funzionari pubblici, normalmente selezionati mediante concorso (art. 97) – e dunque secondo procedura e regole in tema di accesso alle pubbliche amministrazioni, che sono al contempo espressione e fondamento del principio meritocratico – sono responsabili per gli atti in violazione dei diritti secondo le leggi penali, civili e amministrative (art. 28) e devono svolgere le loro funzioni “con disciplina ed onore” (art. 54), nell'ambito del “servizio esclusivo della Nazione” (art. 98), con espressione esemplare e ricca di concrete ricadute sui doveri che gravano sui dipendenti pubblici”. A giudizio di A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, *loc. cit.*, si tratta di disposizioni costituzionali che concretizzano in modo dettagliato i «doveri costituzionali enunciati nell'art. 2 della Costituzione».

⁵⁷ M. CERIONI, *Anticorruzione, trasparenza e Costituzione. Verso un legal personal scanner?*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 6/2017, § 2, pp. 6 ss. la quale individua come fondamento della normativa anticorruzione i «cinque pilastri dell'etica pubblica in Costituzione»: legalità, responsabilità (art. 28 Cost.), nonché artt. 54, 97 e 98; richiamando, infine, quale ulteriore fondamento il principio di separazione fra politica e amministrazione (p. 12).

⁵⁸ Il comma 1, introdotto dall'art. 2 della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, prevede che “le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

⁵⁹ La disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 28 Cost. Essa rappresenta una vera rivoluzione rispetto alla tradizionale lettura dell'amministrazione come ordinamento sezionale, interno, quasi una realtà separata rispetto all'ordinamento generale. Si può dire che questo fenomeno di emersione della struttura interna della pubblica amministrazione abbia iniziato a realizzarsi concretamente a partire dalla l. 241/90, che disciplina l'istituto del responsabile del procedimento, consentendo così al cittadino di individuare per ogni procedimento quale sia il funzionario pubblico responsabile. Sul tema v. G. SORICELLI, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

dei più capaci e meritevoli (comma 4); l'art. 28, che dispone la diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici; l'art. 98, che attribuisce ai pubblici impiegati il dovere di essere all'esclusivo servizio della Nazione; l'art. 54, che dopo aver prescritto indistintamente a tutti i cittadini il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, richiede in particolare a quanti siano affidate pubbliche funzioni "il dovere di adempierle con disciplina ed onore" e di prestare giuramento, nei casi stabiliti dalla legge (comma 2).

In questo contesto non è mancato chi abbia individuato proprio nel secondo comma dell'art. 54 Cost., che afferma i «principi di disciplina ed onore» in capo all'esercente la pubblica funzione, la «prima barriera nei confronti della corruzione»⁶⁰. Ed effettivamente il riferimento ai «principi di disciplina ed onore» ripropone una antica tradizione che affonda le radici nell'obbligo del preposto a pubbliche funzioni del diritto romano, tenuto ad agire con *diligentia et fides*, e quindi con un livello di cura ed attenzione dell'interesse pubblico superiore a quello richiesto all'assennato padre di famiglia negli affari privati (la ben nota "diligenza del buon padre di famiglia")⁶¹. Si conviene, pertanto, con quanti ritengono che il dovere di disciplina ed onore costituisca una forma di «fedeltà qualificata», che l'ordinamento (e per esso il legislatore) deve prevedere in modo particolare per i funzionari, dal contenuto ancor più rigoroso rispetto al generale dovere di fedeltà alla Repubblica, proprio di tutti i cittadini⁶².

⁶⁰ G. M. FLICK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, Relazione per il Convegno organizzato dalla Corte dei Conti sul tema "Politiche di contrasto alla corruzione: il ruolo della Corte dei Conti tra prevenzione e repressione" – Roma, 3 luglio 2014, p. 6; G. SIRIANNI, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. MERLONI - L. VANDELLI, Passigli, 2010, il quale considera l'art. 54 lo «snodo del programma di promozione dell'etica pubblica repubblicana».

⁶¹ Sul tema si rinvia a M. Galdi, *Discrezionalità amministrativa e federalismo*, cit., pp. 107 – 110. Ritiene, invece, che "la diligenza dei rapporti pubblici – quella che possiamo indicare come la 'qualità' dei governanti – non può che mutare profondamente, nella sua intima sostanza, a seconda di quelle che sono le caratteristiche peculiari di ciascun ordinamento politico e di ciascun contesto storico e culturale" G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Dir.Pubbl.*, 1/2012, p. 171.

⁶² G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 172 ss. Riprende questa tesi A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del Convegno di Acqui Terme - Alessandria del 9-10 giugno 2006, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 173 s. Si chiede quale sia il contenuto precettivo del dovere di disciplina ed onore G. SIRIANNI, *I profili costituzionali*, cit., p. 4 e conclude: «esigere capacità ed onestà, in cambio dell'affidamento ricevuto, è qualcosa che va molto oltre il dovere di rispettare le leggi». Nello stesso senso v. A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione*, cit., § 2, secondo il quale il Costituente pone obblighi maggiori, rispetto agli altri lavoratori, nei confronti proprio dei dipendenti pubblici. Resta da notare che una simile impostazione pone il problema della conformità a Costituzione della disciplina della responsabilità amministrativa, che limita i casi di risarcibilità alle condotte connotate solo da dolo e colpa grave e non anche da colpa *tout court*, come avviene per tutti i cittadini.

Ritiene che "quanto più ci si avvicina all'art. 54 u.c., tanto più esso appare oscuro e sfuggente" G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, cit., p. 176, al quale si deve una analisi puntuale di quelle che definisce le "eterogenee e spesso opposte letture" del dovere costituzionale. *Idem*, p. 194. L'Autore conclude per una lettura dell'art. 54 Cost. che supera l'idea stessa del "dovere costituzionale", secondo cui la disciplina e l'onore

Tuttavia, non credo sia possibile enfatizzare necessariamente un principio (o una disposizione costituzionale) a scapito di altri: tutti concorrono a creare un quadro di riferimento nitido e di alto contenuto valoriale, cui deve conformare la sua azione chiunque operi in nome e per conto della pubblica amministrazione, che quindi deve essere dedito al perseguimento dell'interesse pubblico, al servizio esclusivo della Nazione⁶³, operando nel rispetto della legge e della Costituzione, con disciplina ed onore⁶⁴. Ne discende che tutte le norme che costituiscono la c.d. "Costituzione amministrativa" possono a ragione considerarsi altrettanti fondamenti costituzionali, sia pure in negativo, del disvalore della corruzione.

5. La corruzione fra alterazione della "forma repubblicana" e compromissione del valore primario della dignità

Ma è necessario compiere un ulteriore passo in avanti, nella ricerca del fondamento costituzionale della corruzione.

Occorre, infatti, prendere atto che, nel dibattito scientifico, si sta facendo strada la consapevolezza che il rilievo della corruzione risulti esorbitante anche rispetto alla c.d. «Costituzione amministrativa», andando ad incidere negativamente su una pluralità di valori costituzionali, che, in quanto compromessi, costituiscono altrettante fondamenta della lotta al fenomeno.

Ad esempio, si è di recente sostenuto che la «corruzione non consente alle persone di essere *eguali* dinanzi alla pubblica amministrazione, nel senso che l'abuso delle funzioni pubbliche, che è dietro il patto corruttivo, falsa le pari opportunità, di cui invece i soggetti destinatari di un'attività pubblica avrebbero

costituirebbero "condizioni indefettibili che nell'ordinamento repubblicano sono necessarie perché le funzioni pubbliche possano essere adempiute" (p. 202 e p. 211); intendendosi per esse rispettivamente la *technè*, l'*ars*, i saperi umani necessari, nonché quella condizione di *ingenuitas* "che consente di adempiere le funzioni pubbliche affidate in una condizione di libertà morale" (p. 208). In realtà la lettura dell'articolo, che invece configura in capo ai "cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche" un "dovere di adempierle con disciplina ed onore", non consente di superare, a mio avviso, l'inquadramento della norma fra i doveri costituzionali di chi ha *già* ricevuto in affidamento le funzioni, rimanendo quindi del tutto valida la, sia pur risalente, interpretazione del Lombardi, che configura una sorta di «fedeltà qualificata» e per la quale v., *retro*, alla nt. 59.

⁶³ Sul tema si rinvia ai contributi raccolti in F. MERLONI - R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Franco Angeli, 2009.

⁶⁴ Anche a volersi parzialmente disancorare dal testo costituzionale ed a volerne cogliere le chiavi di lettura maggiormente qualificanti, emerge con chiarezza che la corruzione contrasta con lo spirito stesso della nostra Carta fondamentale. Ad esempio, F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir pubbl.*, 1/2018, pp. 81 ss. individua quattro principali direttive costituzionali: la democrazia, la funzionalizzazione, l'imparzialità e l'effettività. Ebbene la democrazia, come definizione dell'indirizzo politico che la pubblica amministrazione deve perseguire, è gravemente malata se c'è corruzione e clientelismo; la pubblica amministrazione non consegue il proprio obiettivo, né lo fa in modo imparziale ed efficiente se domina un sistema di corruzione diffusa. In sintesi: la corruzione è la negazione dei valori costituzionali.

dovuto godere secondo un sistema di regole obiettive»⁶⁵. Se ne desume, quindi, che la lotta alla corruzione trovi un proprio fondamento anche nel principio di eguaglianza formale, di cui all'art. 3, comma 1, Cost.⁶⁶. L'assunto non desta meraviglia, se si parte dalla premessa che il più evidente fondamento della lotta alla corruzione - fatto proprio anche dal nostro legislatore - sia rappresentato dal principio di imparzialità⁶⁷; e che questo includa anche il principio di uguaglianza formale, come da tempo autorevolmente affermato⁶⁸.

Vi è poi chi, in dottrina, ha aperto ad uno scenario ancor più ampio, arrivando ad affermare che la corruzione diffusa sia fra le principali cause nel nostro Paese della negazione dei diritti sociali, nella misura in cui «anche solo a porre un argine a siffatti imponenti e devastanti fenomeni, il problema del costo dei diritti in genere e di quelli sociali in ispecie sarebbe fortemente ridimensionato, se non pure del tutto risolto»⁶⁹.

Ma a ben riflettere, sono multipli e di enorme rilievo i valori costituzionali compromessi dalla corruzione: essa mina lo Stato di diritto, principio implicito e strutturale del nostro ordinamento, nella misura in cui la sua diffusione sistematica implica l'altrettanto sistematica violazione delle norme giuridiche; vizia la democrazia (art. 1 Cost.), perché certamente il voto espresso in base a logiche corruttive e clientelari non è veramente «libero» (art. 48 Cost.)⁷⁰ e può arrivare a compromettere la sovranità stessa dello Stato, lì dove introduce disdicevoli forme di subalternità nei confronti di Stati esteri⁷¹; viola evidentemente i

⁶⁵ A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione*, cit., § 2.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ V., *retro*, § 3.

⁶⁸ P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, Padova, 1958, IV, p. 37. Ma si veda in tal senso anche C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966, pp. 369 s.

⁶⁹ A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2/2018, 9 luglio 2018, p. 25. L'A. chiede sia tolto «il velo ipocritamente messo a copertura dell'atteggiamento di egoistica chiusura in sé stessi, smontare cioè l'alibi del costo che ogni prestazione di solidarietà comunque comporta, esibito da coloro che sostengono – cifre alla mano – che esso non sarebbe sostenibile. Possiamo e dobbiamo farlo, opponendo che le risorse in realtà ci sono, malgrado la crisi, e che ci sono sempre state, anche quando la crisi aveva toccato il suo acme. Il punto è che è mancata (e manca) la volontà di reperirle tentando di contenere almeno in parte, se non proprio di debellare del tutto, quelli che ai miei occhi appaiono essere i due autentici guasti strutturali della società e dell'ordinamento: la corruzione diffusa e l'iniqua distribuzione della ricchezza».

Conferma di recente questa lettura F. BIANCHI, *Corruzione, disastro italiano: ci costa 230 miliardi l'anno (siamo tra i peggiori in Europa)*, ne *L'Espresso* del 6 dicembre 2018, reperibile in <http://espresso.repubblica.it/affari/2018/12/06/news/corruzione-disastro-italiano-ci-costa-230-miliardi-l-anno-siamo-tra-i-peggiori-in-europa-1.329264>, dove si riportano i risultati di uno studio europeo, secondo il quale nostro Paese sarebbe il peggiore tra quelli occidentali, per cui, praticamente, «con quello che viene sottratto alla comunità si potrebbero risolvere le principali emergenze sociali?».

⁷⁰ O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

⁷¹ Ancora da indagare del tutto è il fenomeno dell'influenza di Stati esteri sulle democrazie, attraverso il finanziamento di partiti e campagne elettorali nonché attraverso l'utilizzo distorto dei social. Sul caso, tuttora aperto, del *russiagate* negli U.S.A. v. S. D. SCHWINN, *A Constitutional Primer on Russiagate*, in *Quad.cost.*, 3/2017, pp. 703 ss.

doveri inderogabili enunciati nell'art. 2 Cost.; sottrae risorse alla possibilità di rendere effettivo il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), alla promozione della cultura e della ricerca, potendo arrivare a danneggiare direttamente il paesaggio e l'ambiente (art. 9 Cost.)⁷²; mortifica la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.); sottrae in generale enormi risorse per la realizzazione di tutti i diritti sociali (dai diritti della famiglia, al diritto alla salute, alla previdenza, all'assistenza, ecc.) e quindi all'esperto del compito principale della Repubblica, che è quello di operare per il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.)...

Con una mirabile sintesi, la complessità di valori compromessi dalla corruzione è espressa nell'*incipit* del preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, conclusa a New York il 31 ottobre 2003, che può considerarsi la principale spinta propulsiva per l'attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione nel nostro Paese: «*Gli Stati Parte alla presente Convenzione, preoccupati dalla gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo Stato di diritto (...)*»⁷³.

In ultima analisi, insomma, la corruzione compromette profondamente la nostra stessa «forma repubblicana», come sintesi dei valori fondamentali cui deve ispirarsi un ordinamento democratico e sociale⁷⁴; la corruzione mina il presupposto stesso dei diritti fondamentali nel nostro sistema, costituito

Per una più ampia valutazione della Presidenza Trump v. G. ARAVANTINOU LEONIDI, *Una presidenza non convenzionale. Trump e la possibile strategia "costituzionale" dei democratici per riconquistare il potere*, in *Nomos*, 1/2018 e Id., *La "constitutional trifecta" dei repubblicani ovvero quanto sono ancora democratiche le istituzioni americane. Alcune considerazioni a quasi un anno dall'insediamento di Donald Trump alla Casa Bianca*, in *Nomos*, 3/2017. Non si tratta, in vero, di un fenomeno solo odierno: per il passato, il finanziamento da parte dell'ex URSS ai comunisti italiani non è certo un segreto. Cfr. L. CAFAGNA, *Il finanziamento dei partiti nell'Italia repubblicana*, in *Mondoperaio*, 11/1992, pp. 70 ss. Così, leggendo le cronache odierne di viaggi di alcuni leader politici nostrani a Mosca, accompagnati da faccendieri che trattano partite di petrolio russo, viene in mente la nota espressione manzoniana: «Così va spesso il mondo... voglio dire, così andava nel secolo decimo settimo». A Manzoni, *I promessi sposi*, Letteratura italiana Einaudi, Torino, 1985, 133.

⁷² Esempio quanto drammatico il caso della «Terra dei fuochi», una vasta zona situata fra le Province di Napoli e Caserta, dove sono stati interrati negli anni rifiuti tossici e rifiuti speciali di vario genere, con conseguente grave danno per la salute pubblica. Cfr. A. GIORDANO - P. CHIARIELLO, *Monnezza di Stato, La Terra dei fuochi nell'Italia dei veleni*, Minerva edizioni, Bologna, 2015.

⁷³ Descrive l'impatto deflagrante della corruzione sui valori della convivenza civile anche il sito di *Transparency International*: «La corruzione corrode il tessuto della società. Mina la fiducia delle persone nei sistemi, nelle istituzioni e nei leader politici ed economici. Può costare alle persone la loro libertà, salute, denaro - e talvolta la loro vita» («Corruption corrodes the fabric of society. It undermines people's trust in political and economic systems, institutions and leaders. It can cost people their freedom, health, money - and sometimes their lives»). Cfr. www.transparency.org. Da ultimo descrive l'evolversi delle strategie anticorruzione assunte nell'arena globale L.B. BOSCHETTI, *Pathways of anti-corruption law in the global arena*, in *JusOnline*, 1/2018, pp. 352 ss.

⁷⁴ Con una intuizione straordinaria, il Presidente Sandro Pertini affermò che la corruzione fosse «nemica della Repubblica». L'espressione è riportata da R. CANTONE - E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli Editore, Milano, 2018, p. 118.

dalla dignità di ogni individuo⁷⁵, il cui riconoscimento, non a caso, presuppone «l'azione sinergica esercitata da due doveri: solidarietà e fedeltà alla Repubblica, intesa quest'ultima nella sua più densa e comprensiva accezione, che la vuole riferita all'etica pubblica repubblicana e al patrimonio di valori che ne danno l'essenza e l'identità»⁷⁶.

Tale si è rilevata negli anni l'incidenza della corruzione del nostro Paese, in vero associata ad un ulteriore fenomeno particolarmente diffuso in Italia, e cioè l'evasione e l'elusione fiscale, che, come ho già sostenuto altrove, si è registrata una sistematica disapplicazione del criterio di approvvigionamento da parte dei pubblici poteri delle risorse individuato nell'art. 53 Cost. (la progressività dell'imposizione tributaria, evidentemente, non trova applicazione per le ricchezze accumulate violando il dovere essenziale di "fedeltà alla Repubblica" di cui all'art. 54 Cost., e cioè per mezzo della corruzione o, appunto, non pagando le tasse); circostanza che oggi potrebbe giustificare, per fare fronte al conseguente drammatico aumento del debito pubblico e all'incapacità dello Stato di soddisfare i diritti sociali⁷⁷, una rottura uguale e contraria: l'imposizione di una tassa sul patrimonio (una parte almeno del quale è il frutto di questi fenomeni illeciti)⁷⁸.

La "forma repubblicana" è spesso intesa nella dottrina costituzionalistica come sintesi valoriale che ricomprende le più svariate disposizioni costituzionali, pertanto sottratte alla revisione costituzionale dall'art. 139 Cost. Parla al riguardo di "repubblica democratica" P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 34, il quale richiama anche il pensiero di V. Crisafulli, che vi ricomprende il principio di eguaglianza e quello di sovranità popolare; di P. Barile, che sottrae alla revisione i diritti di libertà civile e il pluralismo partitico; di C. Esposito che estende il concetto a ricomprendere l'unità e indivisibilità della Repubblica. *Idem*, p. 35.

⁷⁵ A. RUGGERI, *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, cit., p. 395, per il quale «il rapporto che viene a costituirsi tra la dignità e i diritti fondamentali appare essere assai complesso, di mutua alimentazione. L'una, infatti, illumina il percorso che porta al riconoscimento dei secondi, ne orienta la garanzia e la implementazione in genere nell'esperienza; allo stesso tempo, però, da essi si tiene e per il loro tramite incessantemente si riconferma e rinnova».

⁷⁶ A. RUGGERI, *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, cit., 400. Da ultimo lo stesso Autore conferma questa impostazione in A RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, "buon governo"*, in *Consulta online*, III/2019, 524, ove afferma che le varie forme di "corruzione hanno plurime cause da cui senza sosta si alimentano, convergenti nondimeno nell'intento di dar vita ad effetti ripudiati dai principi di eguaglianza, di buon andamento e d'imparzialità della pubblica amministrazione (anche nella sua peculiare espressione, quale amministrazione della giustizia), di fisiologico svolgimento della concorrenza (con specifico riguardo alle attività imprenditoriali) e, a conti fatti, dell'intera tavola dei valori costituzionali nel loro fare "sistema".

⁷⁷ Nel momento in cui si conclude questo lavoro, dal Bollettino Statistico mensile elaborato da Bankitalia si apprende che al 31 maggio 2019 il debito pubblico italiano si è attestato a 2.365 miliardi di euro. Cfr. <https://www.soldionline.it/notizie/macroeconomia/debito-pubblico-italiano-2019>

⁷⁸ M. GALDI, *Crisi economica e costituzione: fra inadeguato funzionamento del sistema tributario ed esigenza di redistribuzione della ricchezza*, in *Rassegna di studi e ricerche pubblicistiche*, Editrice Gaia, Salerno, 2004, p. 7 ss. Da ultimo, propone un fondo "salva-Stato" finanziato con il risparmio degli italiani attraverso speciali titoli di Stato di solidarietà sottoscritti forzatamente dai risparmiatori nella misura del 20% del proprio patrimonio netto Karsten Wendorff, economista di punta della Bundesbank sul Frankfurter Allgemeine Zeitung. Cfr. I BUFACCHI, "Patrimoniale" al 20%, il piano della Bundesbank per dimezzare il debito italiano, in *Il Sole24ore* del 27 ottobre 2018.

Gli studi che esaminano dal punto di vista economico l'impatto della corruzione sull'economia sono molto risalenti. Fra essi si rinvia a J.H.R. ANDVIG - K.O. MOENE, *How Corruption May Corrupt*, in *Journal of Economic Behavior and*

6. La prevenzione dei disvalori in Costituzione. Il caso della corruzione

Nei paragrafi che precedono si è avuto modo di appurare che la corruzione costituisca un disvalore costituzionale implicito di primario rilievo e che, pertanto, è compito del legislatore apprestare tutti i possibili rimedi per debellarla.

Ciò nondimeno, fino a tempi relativamente recenti, l'unico strumento di lotta della corruzione – è neppure particolarmente efficace, a giudicare dai risultati – è stata la repressione sul piano penale dei reati contro la pubblica amministrazione⁷⁹.

Su pressione di organismi internazionali, di fatto a partire dal 2012, è stato affiancato allo strumento repressivo un nuovo compito della pubblica amministrazione italiana: quello di prevenire la corruzione⁸⁰. Senza entrare nel merito degli interventi complessi, che il nostro ordinamento ha apprestato in tal senso (fra i quali, però, vanno senz'altro evidenziate le novità in tema di trasparenza amministrativa⁸¹ e gli

Organization, 1990, 13, pp. 63-76; G. FEICHTINGER - F. WIRL, *On the Stability and Potential Cyclicity of Corruption*, in *Governments Subject to Popularity Constraints*, Mimeo, 1993; S. RINALDI - G. FEICHTINGER - F. WIRL, *Corruption Dynamics in Democratic Systems*, Mimeo, 1993. Non sono mancati anche studi economici in cui si analizza l'impatto della corruzione sul *welfare*. Fra essi v. S. ROSE - ACKERMAN, *Corruption: a Study in Political Economy*, in *Academic Press*, New York, 1978; F.T. LUI, *An Equilibrium Queuing Model of Bribery*, in *Journal of Political Economy*, 1985, 93, pp. 760-81; A. SHLEIFER - R.W. VISHNY, *Corruption*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1993, 108, pp. 599-617. Sottolinea la relazione esistente tra la corruzione, la riduzione del tasso di crescita e l'incremento del debito pubblico A. DEL MONDE - E. PAGANI, *Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The case of Italy*, in *European Journal of Political Economy*, 17/2001, pp. 1-16.

⁷⁹ Nell'anno 2017, su 261 sentenze di condanna per casi di corruzione propria (cioè per atti contrari ai doveri di ufficio) in ben 140 casi è stato applicato il beneficio della sospensione cautelare della pena, che quindi non sarà scontata. In sostanza, un approccio repressivo che nel nostro Paese si presenta ancora molto carente. Cfr. R. CANTONE - E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, cit., pp. 76 s., che tuttavia ritengono, alla luce dei significativi aumenti delle pene introdotti nel 2015, in prospettiva prevedibile che diventino "meno abituali sanzioni molto lievi"; ritengono, inoltre, ben più efficaci e deterrenti le sanzioni ulteriori rispetto alla detenzione, come l'interdizione dai pubblici uffici e l'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione. Potrebbe, tuttavia, produrre un'influenza significativa sulla conclusione dei processi la recente riforma attuata con la cd. "legge spazzacorrotti" (9 gennaio 2019, n. 3), che ha previsto, invero con una norma molto contestata, la sospensione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado o il decreto di condanna, con decorrenza dal 2020.

⁸⁰ Da ultimo inquadra il fenomeno G. GALLONE, *La prevenzione amministrativa del rischio-corruzione*, in *Dir.econ.*, 2/2018, p. 22.

⁸¹ Sul tema della trasparenza amministrativa, a partire dall'introduzione dell'accesso agli atti nel Capo V della legge 241/90, per proseguire con l'introduzione dell'accesso civico nel D.lgs. 33/2013 e dell'accesso civico generalizzato nel D.lgs. 97/2016 la letteratura è sterminata. Solo a titolo esemplificativo si rinvia, fra gli scritti più recenti, a S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1/2017, pp. 65-99; G. D'URGOLO, *Trasparenza e prevenzione della corruzione nella P.A.: la recente introduzione del "Freedom Act of Information" (FOIA) nell'ordinamento italiano*, in *Giust.Amm.it*, 3/2017, pp. 1-14; C. P. SANTACROCE, *Conquiste e arretramenti nella trasparenza amministrativa che cambia*, in *Dir.soc.*, 3/2017, pp. 577-617; A. DEL PRETE, *Criticità e prospettive per la disciplina del diritto di accesso generalizzato*, in *Nuove autonomie*, 3/2017, pp. 507-529. Opera un confronto sul piano delle fonti del diritto M. AVVISATI, *Accesso procedimentale "versus" accesso civico nel dialogo fra le fonti: il caso FOIA*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2017, pp. 1-13. Affronta di recente il tema della convivenza delle diverse forme di accesso G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *federalismi.it*, 1/2017, pp. 17 s. V., da ultimo, A. SIMONATI, *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa: stato dell'arte e prospettive future*, in *Dir.amm.*, 2/2018, pp.

obblighi di pianificazione, tanto sul piano nazionale che decentrato, delle azioni per la prevenzione della corruzione⁸²), sembra interessante chiedersi, in coerenza con l'approccio assunto in queste riflessioni, quale sia il posto della prevenzione dei disvalori nella nostra Costituzione, anche al fine di verificare l'eventuale esistenza di più specifici fondamenti costituzionali per questo tipo di attività.

La parola «prevenzione», di origine latino medioevale (da *praeventio*), indica in modo generico quel complesso di attività teleologicamente orientate a ridurre il rischio (o, magari, ad impedire) che si producano eventi indesiderati, di varia natura⁸³. Nel linguaggio comune, la parola è di largo uso: si parla di prevenzione delle malattie (sinonimo meno specifico di profilassi in medicina), dell'alcolismo, degli infortuni sul lavoro, della dispersione scolastica, della criminalità, della droga, dei disastri ambientali, ecc.⁸⁴.

La Costituzione che «pensa positivo», per riprendere l'espressione con la quale si è aperto questo studio, utilizza di frequente verbi, coniugati alla terza persona singolare in quanto riferiti alla Repubblica, come «riconosce», «promuove», «tutela», «agevola», «protegge», «favorisce», «incoraggia»; ma non vi è traccia del verbo «previene» o, tantomeno, del sostantivo «prevenzione» ...

311 ss.; A. AMODIO, *Dall'accesso documentale all'accesso civico generalizzato: i nuovi paradigmi della trasparenza dell'azione amministrativa*, in *GiustAmm.it*, 5/2018, pp. 1-21.

⁸² F. MARTINES, *Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *federalismi.it*, 5/2015, pp. 14 ss., per il quale l. n. 190/2012 ha previsto «una cd. “pianificazione a cascata”, basato su un rapporto di ordinazione gerarchica in senso proprio con la conseguenza che il piano triennale adottato dalle singole amministrazioni non può derogare in alcuna parte al piano nazionale». La funzione del piano nazionale è quella di fornire indirizzi nella redazione della pianificazione decentrata; i Piani triennali di prevenzione della corruzione, adottati da ciascuna amministrazione, invece, hanno la funzione di mappare i processi amministrativi, individuare le aree a rischio di reato (c.d. *risk assesment*), “trattare il rischio”, cioè indicare le azioni da porre in essere per evitare che il fenomeno si verifichi. Ricostruisce, di recente, i due livelli di pianificazione con chiarezza A. TORTORA, *La prevenzione della corruzione*, cit., pp. 43 ss.

Va notato che attualmente il piano triennale di prevenzione della corruzione deve occuparsi anche della trasparenza (l'attuale acronimo è: PTPCT), in quanto le correzioni al decreto trasparenza, D.lgs. n. 33/2013, operate dal D.lgs. 97/2016, hanno definitivamente sancito l'unificazione e la piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), disciplinando, più nel dettaglio le funzioni dei diversi soggetti chiamati a svolgere un ruolo di prevenzione della corruzione all'interno delle pubblica amministrazione (l'Organo di indirizzo politico, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'Organismo Indipendente di Valutazione).

⁸³ B. ZANOBIO, *Analisi storica del termine "prevenzione"*, in [A. GRIECO - P. A. BERTAZZI](#) (a cura di), *Per una storiografia italiana della prevenzione occupazionale e ambientale. Primi contributi multidisciplinari*, Franco Angeli, Milano, 1997, p. 29, il quale nota come il termine *prevenzione* derivi dal verbo latino *prae-venire*, a sua volta frutto della preposizione *prae* e del verbo *venire*.

⁸⁴ Il termine è utilizzato, nello stesso significato, ma in senso tecnico-giuridico, anche nel diritto penale, per indicare le c.d. «misure di prevenzione», ovvero misure di difesa sociale adottate prima che il delitto sia commesso, nei confronti di persone considerate socialmente pericolose. Nel linguaggio tecnico-giuridico, ma questa volta con un significato completamente differente, il termine «prevenzione» indica il criterio in base al quale, se nel caso di una litispendenza la stessa lite sia portata avanti a due giudici diversi, è competente a giudicare il giudice adito per primo. Parimenti un significato differente ha il termine ove utilizzato come sinonimo di «preconcetto». Cfr. Enciclopedia Treccani, voce «prevenzione».

Quindi, ad una prima lettura della Costituzione, l'idea di «prevenzione» sembra del tutto assente; tanto più manca un riferimento specifico, evidentemente, per la «prevenzione» della corruzione.

Ad una analisi appena più approfondita, tuttavia, è possibile verificare come l'idea di prevenzione abbia un suo, per quanto fugace, richiamo nell'art. 117, comma 2, Cost., che alla lettera q) individua come competenza legislativa esclusiva dello Stato, insieme alle dogane e alla protezione dei confini nazionali, anche la «profilassi internazionale», con essa dovendosi intendere quell'insieme di procedure mediche o di sanità pubblica adottate per prevenire a livello internazionale la diffusione di malattie. D'altronde, la parola profilassi, di origine greca (da *προφυλάσσω*, «prophylasso»), tipica delle scienze mediche, esprime proprio questa difesa anticipata dalle malattie⁸⁵.

Né il richiamo di cui all'art. 117, comma 2 Cost., può considerarsi un caso del tutto isolato. Se, infatti, il concetto di prevenzione è maturato nell'ambito delle scienze mediche (come profilassi), da queste si è trasfuso nella c.d. medicina sociale e del lavoro, approdando alla c.d. “sicurezza sul lavoro”. In vero, già Aulus Cornelius Celsus, medico ed enciclopedista latino vissuto fra il [14 a.C.](#) e il [37 d.C.](#), nel suo trattato *De Medicina* scriveva, a proposito della febbre quartana: “*Septimo die balneo frigus praevenire*”... (al settimo giorno *prevenire* lo stadio del freddo con un bagno)⁸⁶. Solo più tardi, però, l'idea della prevenzione medica sarà applicata sistematicamente, in particolare al mondo del lavoro, dallo scienziato Bernardino Ramazzini, che pubblica a Modena, nel 1700, la sua opera *De Morbis Artificum Diatriba*, dedicata alle malattie dei lavoratori, nella quale si rinviene la nota espressione “prevenire è meglio che curare” (“*longe praestantius est praeservare quam curare*”)⁸⁷. Così, si può dire che la medicina preventiva, sviluppata poi dagli studiosi di lingua tedesca⁸⁸, costituisca la base dell'attuale medicina sociale e del lavoro e sia all'origine di tutte le riforme realizzatesi nel corso del XX secolo per garantire la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro⁸⁹. Non sembra ultroneo, quindi, affermare che il riferimento alla “sicurezza” come limite

⁸⁵ B. ZANOBIO, *Analisi storica del termine "prevenzione"*, cit., p. 30, secondo cui la parola *profilassi* “deriva dal greco *pro* e *phylassèin*, a sua volta forse da *phylax* (guardiano), che evoca il concetto di amuleto (oggetto che si ritiene preservi dai mali...)”.

La profilassi medica costituisce una prassi antica, il cui esempio più conosciuto e tuttora in uso era (ed è) la c.d. “quarantena”, detta anche “contumacia”: un isolamento forzato, tipicamente utilizzato per limitare la diffusione di una pericolosa malattia. Il termine deriva da *quaranta giorni*, la durata tipica dell'isolamento cui venivano sottoposte le navi provenienti da zone colpite dalla [peste](#) nel [XIV secolo](#).

⁸⁶ A.C. CELSO, *Della medicina*, trad.it di A. Del Lungo, Sansoni, Firenze, 1985, L.III, cap. XV, p. 152, riportato da B. ZANOBIO, *Analisi storica del termine "prevenzione"*, cit., p. 31.

⁸⁷ La prima edizione è pubblicata a Modena nella tipografia Capponi; la seconda e più ampia edizione è pubblicata a Padova nel 1713. Nell'opera si rinvergono suggerimenti per prevenire i danni del lavoro in oltre 50 tipi di occupazioni. Sul pensiero del medico emiliano v. G. FRANCO, [Meglio prevenire che curare - Il pensiero di Bernardino Ramazzini, medico sociale e scienziato visionario](#), s.l., 2015.

⁸⁸ J.P. FRANK, *System einer vollständigen medicinischen Polizey*, Editore C.F. Schwan, Mannheim 6 voll., 1779-1819.

⁸⁹ L. ISENBURG, *L'evoluzione del concetto di prevenzione nella legislazione italiana*, in [A. GRIECO - P. A. BERTAZZI](#) (a cura di), *Per una storiografia italiana della prevenzione occupazionale e ambientale*, cit., pp. 449 ss. Già il codice penale, nel

dell'iniziativa economica privata nell'art. 41, comma 2, Cost. e nell'art. 117, comma 3 (che individua la "tutela e sicurezza sul lavoro" fra le materie di competenza legislativa concorrente), richiami, fra l'altro, direttamente l'idea della prevenzione dai rischi, che possano compromettere lo stato di salute del lavoratore⁹⁰. Di recente conferma questa lettura, che salda strettamente la sicurezza sul lavoro con il metodo della prevenzione, con specifico riguardo all'art. 41, comma 2, Cost., la decisione della Consulta⁹¹, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92⁹² e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge 6 agosto 2015, n. 132⁹³, non avendo il legislatore "tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita"⁹⁴.

1930, all'art. 437 prevedeva il reato di "rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro" e l'art. 451, il reato di "omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro". Le prime normative specifiche risalgono, invece, alla metà degli anni cinquanta dello scorso secolo, in pieno boom economico: il D.P.R. 547/1955, recante norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, e il D.P.R. 303/1956, recante norme generale per l'igiene del lavoro, che comprendono disposizioni sull'illuminazione, la ventilazione, la temperatura e la pulizia degli ambienti di lavoro; nonché previsioni particolari per limitare rischi specifici, quali il rumore o l'uso di sostanze chimiche. Il momento di maggiore attenzione al tema, tuttavia, si registra con l'emanazione dello Statuto dei lavoratori, l. 20 maggio 1970, n.300, il cui art. 9 espressamente dispone: "i lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica".

L'attenzione al tema della salute e della sicurezza sul lavoro torna nuovamente negli anni '90, per la necessità di dare attuazione a direttive comunitarie (a partire dalla direttiva CE 89/391, il cui art. 13 definisce il quadro generale per la gestione della prevenzione sui luoghi di lavoro, con specifico riferimento [agli obblighi dei lavoratori](#)). In tale contesto il provvedimento più significativo è senza dubbio il D.lgs. n. 626/1994, di recepimento di direttive comunitarie, e successive modifiche ed integrazioni. Negli anni 2000 l'interesse si è incentrato sulle proposte per l'emanazione di un Testo Unico di riordino e coordinamento della normativa esistente, poi approdate al D.lgs. n. 81/2008, come integrato e corretto dal D.lgs. n. 106/2009. Ulteriori modifiche, nella prospettiva della semplificazione normativa, sono state apportate nel 2013 nonché con le disposizioni attuative del c.d. "Jobs Act" (art. 20, D.lgs. n. 151/2015). In particolare gli articoli 31-35 del D.lgs. n. 81/2008 illustrano la struttura di un efficace Sistema di Prevenzione e Protezione, definendone competenze, requisiti e finalità, e illustrando nel dettaglio le linee guida affinché il servizio risulti adeguato alla struttura aziendale ed efficace nei confronti delle responsabilità attribuite.

⁹⁰ A riprova basti citare la voce "sicurezza" del vocabolario enciclopedico della Treccani, che descrive "il fatto di essere sicuro, come condizione che rende e fa sentire di essere esente da pericoli, o che dà la possibilità di *prevenire*, eliminare o rendere meno gravi danni, rischi, difficoltà, evenienze spiacevoli, e sim."

⁹¹ C.cost., 23 marzo 2018, n. 58, con commento di D. PULITANO, *Una nuova "sentenza ILVA". Continuità o svolta?*, in *Giur.cost.*, 2/2018, pp. 604 ss.; nonché con commenti di R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 58/2018*, in *Foro it.*, 4/2018, I, p. 1078; G. CATALISAN, *Il caso Ilva: commento alla sentenza n. 58/2018 della Corte costituzionale*, in *www.ambientediritto.it*, 2018; S. FREGA, *Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *www.giurcost.org*, 2/2018.

⁹² Recante "misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale".

⁹³ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante "misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria".

⁹⁴ C.cost., n. 58/2018, punto 3.2. del considerato in diritto.

Va tuttavia rilevato che i meri riferimenti alla “profilassi internazionale” e alla “sicurezza sul lavoro” non bastano certo per poter affermare che esista una costituzionalizzazione generalizzata del metodo preventivo.

Nello stesso settore della sicurezza sul lavoro, non a caso, è soprattutto grazie alla spinta proveniente dalla Comunità Europea, a partire cioè dalla fine degli anni '80 dello scorso secolo, che si afferma l'attuale modo di intendere la prevenzione, come sistema di procedure e valutazione dei rischi, dai quali deve emergere la programmazione degli interventi. In questo settore⁹⁵, ma anche in materia ambiente⁹⁶, infatti, si registrano una serie di direttive comunitarie, nelle quali si afferma l'approccio metodologico preventivo, che oggi ritroviamo sostanzialmente applicato anche in tema di corruzione.

In ogni caso, appare evidente che la prevenzione costituisca una forma di tutela anticipata: dunque, ove vi è fondamento costituzionale per l'attività di tutela, esso deve ritenersi esteso anche alle attività di prevenzione.

Ma soprattutto, se, in ragione dei principi costituzionali che reggono la nostra pubblica amministrazione, questa deve essere organizzata in modo da poter operare con la massima efficienza, efficacia ed economicità; se deve perseguire il pubblico interesse imparzialmente, bilanciando tutti gli interessi presenti nella fattispecie e quindi tenendo nel debito conto anche i possibili rischi di corruzione (art. 97, comma 2, Cost.); se quanti esercitano una pubblica funzione sono direttamente responsabili (artt. 97, comma 3, e 28 Cost.) e ad essi si richiede una «fedeltà qualificata» (artt. 54 e 98 Cost.); se, infine, i moderni ordinamenti hanno conquistato una diversa consapevolezza dei processi decisionali, inseriti dentro strategie programmatiche, idonee a prevenire l'insorgere di eventi indesiderati quali la corruzione ... l'adozione di approcci di tipo preventivo deve essere estesa ad ogni campo dell'azione amministrativa da parte del legislatore e, in carenza di questa estensione, comunque quest'approccio deve considerarsi *modus operandi* ordinario da parte delle pubbliche amministrazioni.

Se poi l'evento indesiderato da contrastare è l'epifania di un disvalore così intenso, così diffuso nella nostra società, così gravido di conseguenze nefaste sull'intero sistema, così idoneo a minare fin dalle fondamenta l'idea dello Stato di diritto, che in ultima analisi coincide con l'idea stessa di Stato, come avviene per la corruzione... ebbene operare per prevenire ancor prima che per reprimere la corruzione costituisce un imperativo categorico, una assoluta necessità per la stessa sopravvivenza del nostro ordinamento, dovendosi, quindi, concludere per il suo indiscusso rilievo costituzionale.

⁹⁵ La già citata Direttiva CE 89/391, cui hanno seguito direttive specifiche per l'analisi dei singoli rischi (fisici, chimici, biologici...).

⁹⁶ A. GRATANI, *Il principio di precauzione nel diritto UE. Le misure di salvaguardia e la circolazione degli OGM. Nota a CGUE sez. III 13 settembre 2017 (causa C-111/16)*, in *Riv.giur.ambiente*, 4/2017, pp. 661 ss.; L. MASINI, *La prevenzione del danno ambientale: prospettive e limiti a dieci anni dal recepimento della direttiva europea*, in *Giust.Amm.it*, 5/2017.

7. Educazione, valori costituzionali, etica e prevenzione della corruzione

Molti autori che si sono confrontati con il tema della lotta alla corruzione sono giunti alla stessa conclusione, che cioè per combattere efficacemente il fenomeno occorre realizzare una sorta di “prevenzione diffusa” che solo una vera e propria rivoluzione culturale può assicurare⁹⁷, nella misura in cui riesca a ristabilire nella società italiana “valori minimi comuni”⁹⁸, faccia “crescere cittadini consapevoli e responsabili”⁹⁹, ponga in essere “un forte investimento nella cultura della legalità, sin dalla scuola”¹⁰⁰: in sintesi, favorisca l’“educazione a una cultura diversa”¹⁰¹. Esigenza all’apparenza nuova, questa, ma che richiama un pensiero antico, se solo si pensa alla centralità dell’educazione del cittadino negli scritti di Aristotele¹⁰² o, più in generale, nella filosofia greca¹⁰³; ovvero se si rileggono le riflessioni del padre della

⁹⁷ F. ARAGONA, *Il contrasto alla corruzione quale fenomeno giuridico e culturale*, in *Gnosis*, 3/2017, pp. 130-137.

⁹⁸ P. DAVIGO, *Il sistema della corruzione*, Editori Laterza, Roma – Bari, 2017, p. 101.

⁹⁹ R. CANTONE - E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, cit., 188.

¹⁰⁰ A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti di interessi*, cit., 21.

¹⁰¹ G. COLOMBO, in G. COLOMBO E G. ZAGREBELSKY, *Il legno storto della giustizia*, Garzanti, Milano, 2017, p.167: «condivido che mai si riuscirà a estirpare completamente la corruzione (...), ma la si può limitare fino a marginalizzarla, se si utilizzino gli strumenti adatti (...). E i mezzi (...) li abbiamo individuati (...): giustizia sociale; educazione a una cultura diversa; coerenza; impegno e partecipazione».

¹⁰² Al ruolo dell’educazione (*παιδεία*) è dedicato integralmente l’VIII libro della *Politica* di Aristotele, in quanto la felicità della *polis* dipende dalla virtù dei cittadini (*aretè*) e questa si acquista grazie all’impegno educativo dello Stato. Peraltro, già nell’*Etica* a Nicomaco Aristotele individua le virtù tradizionali – il coraggio, la forza, la saggezza e la giustizia –, conferendo alla *polis* la funzione di educare ad esse le nuove generazioni, come principale mezzo per assicurarne coesione ed unità: i giovani vanno abituati a cantare, a danzare, ad amare la musica e la poesia, la scienza e la filosofia, cioè a praticare quelle attività che sgombrano l’animo dalle passioni e portano alla felicità. Il rapporto fra la virtù e la felicità è oggetto specifico del primo libro dell’*Etica* a Nicomaco, in particolare il § 9. Ma si veda anche il libro V, § 2, 25, ove Aristotele sottolinea come siano “le disposizioni di legge che vengono stabilite per l’educazione al bene comune quelle che producono la virtù totale”. La cosa migliore, dunque, è che vi sia una corretta educazione pubblica. È chiaro, infatti, che l’educazione pubblica si attua mediante leggi, ed è buona quella che si ottiene con buone leggi.

¹⁰³ Il tema dell’educazione dei cittadini si sviluppa nella Grecia antica soprattutto dopo la riforma di Solone (che apre alle classi sociali non aristocratiche la possibilità di rivestire molte magistrature), grazie ai c.d. “sofisti”, i primi insegnanti professionisti, che a pagamento educavano i giovani rampolli delle classi emergenti (tanto che si parla di “educazione democratica”). Cfr. A.CIRIACI, *Sofistica e democrazia*, in *Chaos e Kosmos*, XI/2010, pp. 33 ss., reperibile in www.chaoskosmos.it. Ad una educazione, da parte dei sofisti, “globale della persona”, che investe un “aspetto enciclopedico”, l’educazione “linguistico-retorica”, la “formazione etica e giuridica”, l’idea di una “educazione come trasmissione in forma organizzata di un sapere già esistente”, fa riferimento P. Impara, *Platone filosofo dell’educazione*, Armando Editore, Roma, 2002, 14 ss., dove si chiarisce anche la posizione critica di Platone. Certamente si tratta di un tema molto caro alla scuola socratica, che pure adotta il metodo maieutico per la conoscenza di sé. Non a caso riferimenti significativi al tema li troviamo in due allievi di Socrate: Senofonte, che scrive la *Ciropeia* (*Κύρου παιδεία*, «L’educazione di Ciro»), dove appunto è descritta fin da fanciullo l’educazione del sovrano persiano) e Platone. Fra l’altro, già nella “Repubblica” Platone si sofferma molto sul ruolo dell’educazione per la formazione della classe dirigente, fondata sulla musica e sulla ginnastica. G. MODUGNO, *La Repubblica*, vol. 32 de *Le Opere di Platone*, Casa editrice Vecchioni, Aquila, 1931, pp. 58 ss.

moderna pedagogia, Giovanni Amos Comenio, per il quale “*nullam sub coelo aliam efficaciorē ad emendandas humanas corruptelas viam esse, iuventutis recta institutione*”¹⁰⁴.

E non par dubbio, in proposito, che la Costituzione non assolva solo, come si è visto in questo studio, al compito di dare un fondamento alla lotta contro la corruzione, ma anche alla funzione di fornire una tavola di valori, sui quali costruire un’etica condivisa¹⁰⁵.

Va salutata, quindi, con favore la recente decisione del Parlamento italiano, di adottare - a larghissima maggioranza¹⁰⁶ - una nuova legge (l. 20 agosto 2019, n. 92)¹⁰⁷, che reintroduce nelle scuole l’insegnamento dell’educazione civica¹⁰⁸: educare le giovani generazioni ai valori della Costituzione vuol dire immettere

¹⁰⁴ J.A.COMENII, *Opera Didactica Omnia*, 1638, 26, ora in J.A. KOMENSKÝ, *Schola Infantiae, Sive De provida Juventutis primo sexennio Educatione*, in Dilo Jana Amosa Komenského, Praha, Academia, 1986, vol. 15/I, § 15, p. 45. Sul tema v. A. CAGNOLATI, *Comenio e l’infanzia*, in *Studi sulla formazione*, 1/2010, p. 69.

¹⁰⁵ Sul rapporto fra etica pubblica e lotta alla corruzione v. M. BOCCHIOLA - E. CEVA, *L’approccio dell’etica pubblica allo studio della corruzione politica. Un’analisi normativa*, in P. PREVITALI - R. PROCACCINI - A. ZATTI (a cura di), *Trasparenza e anticorruzione tra enforcement e risk management*, PaviaUniversityPress, Pavia, 2017, pp. 5 ss.

¹⁰⁶ Il Senato della Repubblica ha approvato in via definitiva lo scorso 1° agosto il ddl sull’introduzione dell’insegnamento scolastico dell’educazione civica con 193 sì e 38 astenuti; la Camera dei Deputati aveva approvato il testo nel maggio scorso con nessun voto contrario e con soli 3 astenuti. Cfr. *Educazione civica: 33 ore e voto in pagella. Ecco cosa succederà da settembre*, del 2 agosto 2019, reperibile in www.tuttoscuola.com/educazione-civica-33-ore-e-voto-in-pagella-ecco-cosa-succederà-da-settembre/.

¹⁰⁷ R. SANI, *La scuola e l’educazione alla democrazia negli anni del secondo dopoguerra*, in *L’educazione alla democrazia tra passato e presente*, a cura di M. CORSI - R. SANI, Vita e Pensiero, Milano, 2004, 48, ricorda che, poco prima del voto finale sulla Costituzione, l’Assemblea costituente approvò all’unanimità l’ordine del giorno presentato dai costituenti Franceschini, Moro, Ferrarese e Sartori, così formulato: “L’Assemblea Costituente esprime il voto che la nuova Carta costituzionale trovi, senza indugio, adeguato posto nel quadro didattico della scuola di ogni ordine e grado, al fine di rendere consapevole la giovane generazione delle raggiunte conquiste morali e sociali che costituiscono ormai sacro retaggio del popolo italiano”. Cfr. ATTI DELL’ASSEMBLEA COSTITUENTE, Seduta del dell’11 dicembre 1947, X, p. 3076. Questo indirizzo, tuttavia, rimase lettera morta fino all’avvento di Aldo Moro al Ministero della Pubblica Istruzione, allorché ottenne l’inserimento dell’educazione civica nel programma scolastico dell’insegnamento della Storia con il D.P.R. 13 giugno 1958, n. 585, recante “programmi per l’insegnamento dell’educazione civica negli istituti e scuole di istruzione secondaria e artistica”. La premessa del decreto, firmato da Aldo Moro, merita senz’altro di essere richiamata, costituendo uno dei lasciti più significativi ed alti del politico democristiano. Bastino solo due frasi. La prima: “sia pure in forma piana l’insegnante dovrà proporsi di tracciare una storia comparativa del potere, nelle sue forme istituzionali e nel suo esercizio, con lo scopo di radicare il convincimento che morale e politica non possono legittimamente essere separate, e che, pertanto, meta della politica è la piena esplicazione dei valori dell’uomo”. E la seconda: “se l’educazione civica mira, dunque, a suscitare nei giovani un impulso morale a secondare e promuovere la libera e solidale ascesa delle persone nella società, essa si giova, tuttavia, di un costante riferimento alla Costituzione della Repubblica, che rappresenta il culmine della nostra attuale esperienza storica, e nei cui principi fondamentali si esprimono i valori morali che integrano la trama spirituale della nostra civile convivenza”. A partire dagli anni ’70, l’insegnamento dell’educazione civica è diventato nel nostro Paese sempre più marginale, salvo rare per quanto preziose esperienze scaturite dalla particolare sensibilità di parte del corpo docente. Ricostruisce questa storia *A lezione di civica, tutti i tentativi da Moro alla riforma Gelmini*, in *Scuola 24, Quotidiano della Formazione, dell’Università e della Ricerca de Il Sole 24 Ore*, del 7 dicembre 2018.

¹⁰⁸ Significativamente, l’art. 1 della legge, rubricato “Principi”, detta: “1. L’educazione civica contribuisce a formare cittadini responsabili e attivi e a promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri. 2. L’educazione civica sviluppa nelle istituzioni scolastiche la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell’Unione europea per sostanziare, in

nella loro cultura, cioè nel loro modo di vedere il mondo (i tedeschi parlano di *Weltanschauung*¹⁰⁹), gli anticorpi indispensabili perché non attecchisca il disvalore della corruzione¹¹⁰.

Mi sia consentita solo un appunto alla nuova legge: introduce, accanto al tradizionale quanto essenziale studio della Costituzione, numerose altre materie, alcune dettate dalle esigenze dell'oggi, come la "cittadinanza digitale"¹¹¹, altre forse un po' abborracciate, messe alla rinfusa, come la "tutela delle produzioni e delle eccellenze territoriali e agroalimentari"¹¹², la "protezione civile"¹¹³, "l'educazione stradale" o "l'educazione alla salute e al benessere"¹¹⁴, che forse meglio si sarebbero potute inserire in altri percorsi didattico-educativi¹¹⁵. E invece tace dell'etica.

Se nei secoli trascorsi l'umanità (e per essa quanti hanno pensato e strutturato le società antiche, da Platone ad Aristotele, dagli epicurei agli stoici, alla teologia cristiana) ha fatto ricorso ai principi universali di comportamento per garantire il bene dei singoli e delle comunità, non vi è dubbio che la rivoluzione francese e quella industriale abbiano determinato un momento di profonda discontinuità con il passato, relativizzando le regole etiche, di fatto assorbite da altre scienze, dalla sociologia all'antropologia, dalla politica al diritto, all'economia¹¹⁶.

particolare, la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale, diritto alla salute e al benessere della persona".

¹⁰⁹ H.G. MEIER, *Weltanschauung: Studien zu einer Geschichte und Theorie des Begriffs*, Münster, 1967.

¹¹⁰ "La coscienza dei cittadini è creazione della scuola", ci ricorda P. CALAMANDREI, *Prefazione* alla raccolta postuma di scritti di G. Ferretti, *Scuola e democrazia*, Einaudi, Torino, 1956, ora in P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere editore, Milano, 2018, 10. Che la coscienza dei cittadini debba essere intrisa dei valori costituzionali fu soprattutto sostenuto dal costituzionalismo giacobino. Basti rileggere, a riprova, il discorso pronunciato da Maximilien Robespierre il 10 maggio 1793 di fronte all'Assemblea Costituente: "Non dimenticate che la solidità stessa della Costituzione si basa su tutte le istituzioni, su tutte le leggi particolari di un popolo; comunque si voglia chiamarle, essa si basa sulla bontà dei costumi e sulla conoscenza profonda dei diritti sacri dell'uomo. La Dichiarazione dei Diritti è la Costituzione di tutti i popoli (...); che essa Dichiarazione sia portata con solennità nelle vostre cerimonie pubbliche, che colpisca lo sguardo del popolo in tutte le sue assemblee, in tutti i luoghi dove risiedono i suoi mandatari, che sia scritta sui muri delle nostre case; che sia il primo insegnamento dato dai padri ai loro figli". Cfr. M. ROBESPIERRE, *La scalata al cielo. Discorsi*, a cura di M. A. CATTANEO, Essedue edizioni, Verona, 1989, pp. 99 ss. (in particolare pp. 114 s.). Il testo originale del discorso si trova in *Oeuvres de Maximilien Robespierre*, Société des études robespierristes, Parigi, 1961-1967, a cura, fra gli altri, di M. BOULOISEAU - G. LEFEBVRE - A. SOBOUL, v. IX, pp. 495-508. Parallelamente, Robespierre propose alla Costituente del 1793, all'art. XX: "La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino sarà collocata nella posizione più in vista nei luoghi in cui le autorità costituite terranno le loro sedute; sarà portata, in forma solenne, in tutte le cerimonie pubbliche e costituirà il primo oggetto dell'istruzione pubblica". Cfr. M. ROBESPIERRE, *La Scalata al Cielo. Discorsi*, cit., p. 118 (il corsivo è nostro). Da ultimo, ribadisce che "al fondo, quanto c'è sia di buono che di cattivo in seno ad un corpo sociale ha un fondamento di carattere culturale" A RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, "buon governo"*, cit., 521.

¹¹¹ Art. 5 l. 92/2019.

¹¹² Art. 3, comma 1, lett. e) l. 92/2019.

¹¹³ Art. 3, comma 1, lett. h) l. 92/2019.

¹¹⁴ Art. 3, comma 2, l. 92/2019.

¹¹⁵ Ad esempio, nell'insegnamento delle "scienze naturali" o delle "scienze motorie e sportive".

¹¹⁶ Si rinvia alla sintetica quanto efficace voce "Etica" dell'Enciclopedia Treccani, nonché al volume di S. CREMASCHI, *Breve storia dell'etica*, Bari, 2012, *passim*. Sostiene che dopo "Petà delle virtù" la grande elaborazione

Del pari potrebbe riflettersi sulla circostanza che l'etica laica sia stata progressivamente ed in larga misura soppiantata dalle regole della religione, con la conseguenza che, la successiva secolarizzazione della società abbia determinato l'insorgenza di un drammatico vuoto etico...¹¹⁷.

Forse il legislatore, o anche solo chi sarà chiamato a dare attuazione alla legge n. 92 del 2019¹¹⁸, potrebbe valutare, prima ancora di affrontare l'insegnamento specifico dell'educazione civica, di valorizzare, nel definendo percorso formativo, l'insegnamento dell'etica, magari sotto la forma applicata dell'etica repubblicana¹¹⁹ o dell'etica pubblica¹²⁰.

In ogni caso, educare le giovani generazioni al ripudio della corruzione è e rimane un compito che riguarda indistintamente tutte le agenzie educative e tutti gli educatori¹²¹, non esclusi quanti operano nelle Università: missione difficile, certo, che richiede i tempi lunghi del dissodare, del seminare e dell'irrorare¹²², ma indispensabile perché giunga, proficuamente, la stagione della mietitura.

dell'etica sia andata perduta, con la conseguenza che con l'illuminismo si sarebbero smarriti i valori A. MACINTYRE, *After Virtue. A Study in Moral Theory*, University of Notre Dame Press, Notre Dame Indiana, 3^o edizione, 2007, trad.it. a cura di M. D'AVENIA, *Dopo la virtù*, Armando Editore, Roma, 2007, il quale propone un recupero della filosofia pratica di Aristotele come risposta a questa devastante crisi valoriale.

¹¹⁷ In tema R. RÉMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, con trad.it, di M. SAMPAOLO, Edizioni Laterza, Roma – Bari, 2003.

¹¹⁸ Ci si riferisce al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il quale, ai sensi dell'art. 3 della legge 92/2019, dovranno essere “definite linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica”.

¹¹⁹ Per tutti v. B. DE MARIA, *Etica repubblicana e Costituzione dei doveri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

¹²⁰ Per tutti v. C. A. VIANO, *Etica pubblica*, Editori Laterza, Roma – Bari, 2002.

¹²¹ Da ultimo ribadisce questa impostazione A. RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, “buon governo”, cit.*, 525, per il quale “il rimedio (...) ha da essere in primo luogo culturale; come tale, occorre produrre uno sforzo congiunto al quale sono chiamate a dare il loro apporto, in primo luogo, le formazioni sociali primigenie, a partire dalla famiglia e dalle confessioni religiose, e, quindi, soprattutto la scuola, da cui ci si attende un'opera capillare ed insistita di formazione culturale costituzionalmente orientata”.

¹²² Sottolinea il ruolo fondamentale dell'investimento culturale ed educativo per fare fronte alla corruzione, ma anche i tempi lunghissimi che esso richiede A. CELOTTO, *Italia ostaggio dei giuristi*, intervento su La7 del 24 marzo 2015, reperibile in www.la7.it.