

GUIDO SIRIANNI

LE QUALITÀ DEI GOVERNANTI  
NELLA COSTITUZIONE

1. A chiusura delle disposizioni concernenti ai rapporti politici, la Costituzione nell'art. 54 assegna solennemente ai cittadini un duplice dovere, quello di essere fedeli alla Repubblica osservandone la Costituzione e le leggi (co.1) e quello di adempiere le funzioni pubbliche che siano state ad essi attribuite con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge (co. 2).

Il senso elementare di tale secondo precetto, che in verità, nel corso degli oltre sessanta anni che ci separano dall'entrata in vigore della Costituzione, non ha mai richiamato soverchia attenzione, è apparentemente chiaro: la Carta fondamentale dopo aver riprodotto nell' art. 51, la prescrizione, comune alla generalità delle carte costituzionali, secondo cui i cittadini possono accedere, in condizione di eguaglianza, alle cariche pubbliche (v. già, al riguardo, l'art. 24 dello Statuto), nel successivo art. 54 co. 2 si preoccupa di specificare che i cittadini cui siano state affidate le funzioni pubbliche sono però tenuti a svolgerle col massimo impegno (e cioè con disciplina ed onore). Chi, nel nuovo ordinamento repubblicano, accede a funzioni pubbliche deve assumersi doveri più gravosi di quelli richiesti ai 'semplici' cittadini: gli *onores* si convertono in severi *onera*. La Carta riprenderebbe quindi una tematica dei doveri di ascendenza mazziniana, ma, in effetti assai più antica e ben radicata in tutto quel pensiero politico che si è interrogato con varietà di accenti – Platone, Aristotele, Cicerone, Tommaso, i giusnaturalisti, fino agli scrittori democratici – sugli speciali doveri (*kathekonta*) che incombono sui reggitori della cosa pubblica. E tale ripresa ben si sarebbe giustificata nel momento in cui si andava costituendo un nuovo ordinamento politico scaturente, per la prima volta, dalla libera volontà del popolo italiano.

Se questo fosse il significato del precetto, si dovrebbe ritenere che la Costituzione, in effetti, non avrebbe fatto altro che dare forma scritta ad un generale e generico principio tacitamente compreso in ogni situazione (rappresentanza, curatela, *munus, officium*) in cui un dato soggetto sia investito del potere-dovere (*potestas*) di prendersi cura di interessi, pubblici o privati, che non sono propri, ma altrui. Tale dissociazione tra potere e interesse, infatti, necessariamente comporta che il titolare del potere (libero come vincolato nel fine) debba esercitarlo con la necessaria prudenza e solerzia, e soprattutto senza mai confondere gli interessi altrui con quelli propri o addirittura sacrificare i primi ai secondi. Del resto proprio tale doverosità fa sì che il potere non si risolva in arbitrio, capriccio, favore. Il dovere ha dunque una base morale, ma, come scrive Betti, viene ad assumere anche una immediata rilevanza giuridica nell'ambito del rapporto che collega il depositario del potere e la collettività: in particolare, «nei rapporti di diritto pubblico il rapporto fondamentale della fedeltà dovuta dai singoli alla comunità politica di cui sono membri è fonte di doveri morali che hanno una immediata rilevanza giuridica nelle varie posizioni di potere dovere in cui la posizione dei cittadini si articola. Qui l'esercizio del potere inerente, per esempio, all'ufficio di cui il cittadino è investito non è rimesso al suo giudizio di convenienza (come l'esercizio di un diritto patrimoniale), ma costituisce un dovere, che è qualificato dalle funzioni cui l'ufficio è destinato»<sup>(1)</sup>.

La Carta, dunque, non prescriverebbe in realtà nulla di aggiuntivo che non sia già implicitamente assunto nell'ordinamento e sancito dai precetti della Costituzione e delle leggi che scandiscono i poteri e le responsabilità di coloro che sono investiti di funzioni pubbliche, ma si limiterebbe a richiamare in modo solenne i cittadini investiti di funzioni pubbliche al rispetto di una regola generale sottesa ad ogni ordinamento giuridico sufficientemente articolato.

L'ipotesi che art. 54, co. 2, confermerebbe un principio generale immanente in ogni ordinamento, senza nulla aggiungere, è però smentita dal fatto che il potere-dovere di chi cura interessi altrui non ha una iden-

---

<sup>(1)</sup> E. BETTI, *Dovere giuridico (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 55.

tica configurazione, sotto ogni cielo ed in ogni tempo, ma può essere declinato nei modi più vari, a seconda delle caratteristiche dell'ordinamento cui esso si predica. La diligenza dei rapporti privati non è, palesemente, la medesima richiesta nei rapporti pubblici, e 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. Il contenuto sostanziale del rapporto di fedeltà intercorrente tra singolo e comunità politica, da cui scaturiscono doveri prima morali e poi giuridici, può infatti articolarsi secondo una gamma di variazioni infinita, nella scala compresa tra i due poli estremi rappresentati dall'organicismo più stretto e dall'individualismo più esasperato.

Il precetto in questione, per essere meglio compreso, va dunque letto tenendo in debito conto le peculiarità che caratterizzano lo specifico ordinamento repubblicano nel quale esso si radica. La prima delle caratteristiche cui si allude è rappresentata dal fatto che, come noto, la Carta affianca ai diritti (tanto tradizionali, quanto nuovi) una estesa serie di doveri civili, politici, sociali, estranei alla tradizione del costituzionalismo liberale che, incentrata su libertà e i diritti, sebbene ben conoscesse la categoria dei doveri pubblici, nei quali si collocavano quei particolari rapporti di doverosità, distinguibili dalla semplice soggezione, operanti nelle relazioni tra cittadino ed ordinamento giuridico (dovere di osservare la legge) e tra cittadino e stato (dovere di pagare le tasse, dovere di prestare servizio militare), attribuiva ad essi un fondamento eminentemente legislativo. Il fatto che, nell'ordinamento repubblicano, molti doveri abbiano una base non solo legale, ma costituzionale corrisponde ad una chiara volontà di concepire la Repubblica non più alla stregua di un ordinamento giuridico la cui effettività è affidata alla propria capacità di imperio, ma come una forma politica abilitata a riconoscere diritti ed assegnare doveri, in una prospettiva di solidarietà, che affida le proprie sorti, prima che allo *status subiectiois* dei sudditi ed alla forza dei propri strumenti di coazione, ed alla presuntiva perfezione della costituzione,

alla collaborazione attiva e solidale, all'amor di patria dei propri cittadini, che si traducono in doveri giuridici.

Il dovere di disciplina ed onore non costituisce, dunque, nel testo costituzionale una *rara avis* o un fuori d'opera, ma è piuttosto uno dei non pochi doveri previsti da una Costituzione che cerca di integrare tra loro in modo originale la prospettiva liberale e quella solidale, e dunque i diritti, i poteri e i doveri<sup>(2)</sup>.

La seconda caratteristica è data dal fatto che lo stesso il dovere di disciplina ed onore non è il solo dovere richiesto dalla Carta a chi sia affidatario di funzioni pubbliche: sono infatti numerose e cospicue le norme costituzionali che in modo diretto o indiretto impongono agli agenti pubblici precipi doveri e responsabilità, dettando prescrizioni accurate relativamente a questioni che, viceversa, nella tradizione liberale erano rimesse totalmente alla legislazione.

La Carta non si limita cioè a delineare la organizzazione della Repubblica, nelle sue complesse articolazioni, distribuendo poteri e competenze ma intende anche definire quella che è l'essenza intima del potere pubblico democratico (e del dovere che esso include) nei suoi termini sostanziali, in modi assai differenti rispetto alla tradizione liberale, tali da risultare coerenti con l'assunto fondamentale rappresentato dalla sovranità popolare e della eguale libertà dei cittadini.

2. Il dovere prescritto dall'art. 54 c.2 merita, dunque di essere preso in considerazione seriamente, pur nella consapevolezza del fatto che la sua sistematizzazione comporta il superamento di molte difficoltà. Del resto, la stessa nozione di dovere giuridico, in termini di teoria generale, come notava S. Romano nei *Frammenti di un dizionario giuridico*, è sempre apparsa in se tanto complessa quanto oscura, e non è certo un caso se la mole degli studi dedicati ai diritti costituzionali risulta incomparabile con quella, assai più modesta, delle trattazioni riguardanti i

---

<sup>(2)</sup> Sulla emersione dei doveri costituzionali e la loro scarsa comprensione v. le sintetiche ed illuminanti notazioni di G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali: alcune riflessioni*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi* (Atti del Convegno di Acqui Terme - Alessandria del 9-10 giugno 2006), Torino, Giappichelli, pp. 568 ss.

doveri pubblici<sup>(3)</sup>. Molteplici sono le questioni nodali da affrontare, nel momento in cui si intenda trattare il dovere in questione come un dovere giuridico: in primo luogo, l'oggetto delle prestazioni che il dovere richiede appare assai sfuggente. 'Disciplina' ed 'onore' sono, palesemente termini antiquati, ricchi di suggestione, dai molti significati. La terminologia, in effetti, riproduce quella già in precedenza utilizzata dal diritto pubblico allo scopo di qualificare la particolare posizione di dovere e soggezione riservata dallo stato di diritto nella sua forma liberale a coloro che erano considerati i 'servitori dello Stato' per antonomasia (pubblici impiegati, magistrati, militari), e caratterizzata dalla sottoposizione ad un doppio dovere di fedeltà: quella, più antica, di matrice patrimonialistica, al corpo, alla organizzazione di appartenenza, alla amministrazione pubblica, e quella, conseguente alla affermazione dello stato di diritto, indirizzata allo stato ed alle sue leggi. Chiaramente tali termini, nel momento in cui vengono trasposti nell'ambito di un ordinamento democratico, devono necessariamente essere intesi in modo diverso da quello del tempo in cui sono entrati nel lessico giuridico, per poter risultare compatibili e coerenti con un modo di concepire il rapporto tra comunità politica e i suoi membri profondamente mutato.

Ulteriori difficoltà, sempre concernenti la definizione dell'oggetto del dovere, discendono, poi, dalla necessità di chiarire quale sia la relazione intercorrente tra il dovere di disciplina ed onore e gli altri doveri (e responsabilità) richiesti agli agenti pubblici, di cui la Costituzione è costellata (quello di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi; il dovere di imparzialità e buon andamento; la responsabilità diretta per il compimento di atti in violazione dei diritti; il dovere degli impiegati di essere all'esclusivo servizio della nazione, etc.). Questo confronto può portare tanto alla identificazione di un *proprium* del dovere di disciplina ed onore, quanto, all'opposto (proprio per la vaghezza dei termini 'disciplina' ed 'onore'), alla sua configurazione del dovere come una sorta di meta-dovere, una formula sintetica che abbraccia indistinta-

---

<sup>(3)</sup> S. ROMANO, *Doveri, obblighi*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, pp. 91 s. Sulla classificazione dei doveri di diritto pubblico (assoluti, relativi, personali, reali, positivi, negativi, funzionali etc.) v. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 117.

mente tutti gli altri doveri richiamati nel testo costituzionale, senza nulla aggiungere di sostanziale. Si deve poi aggiungere che il dovere di disciplina e onore va confrontato non solo con gli altri doveri costituzionali, anche con gli speciali regimi di prerogativa ed immunità riconosciuti ad alcune categorie di agenti pubblici.

In secondo luogo, la stessa individuazione dei destinatari del precetto («i cittadini ai quali sono affidate funzioni pubbliche» dà adito ad incertezze. Il riferimento della norma alla disciplina ed all'onore (termini tradizionalmente utilizzati, come si è già ricordato, nell'ordinamento del pubblico impiego) potrebbe far intendere che essa, in realtà, riguardi i pubblici dipendenti. Il fatto che la norma si riferisca invece testualmente ai *cittadini* affidatari di funzioni pubbliche, e non agli impiegati pubblici (dizione che si trova invece nell'art. 98 Cost.) può invece indurre a ritenere che i soggetti in questione non siano solo i pubblici dipendenti, ma *tout court* tutti coloro che operino nell'ambito dello stato-apparato, e quindi tanto gli agenti professionali, quanto quelli onorari (e soprattutto, tra questi ultimi, quelli politici). Ma si può anche ritenere che la prescrizione, col termine *funzioni pubbliche* si riferisca più restrittivamente solo a coloro che nella organizzazione pubblica abbiano la titolarità (tanto individuale, quanto collegiale) di una funzione, in quanto ne siano affidatari, e quindi responsabili.

In terzo luogo, ove il dovere di disciplina ed onore sia inteso come costitutivo di un obbligo di rendere prestazioni personali, si pone la necessità di chiarire se l'art. 54, u.c., possa direttamente costituire fonte di obblighi, o non richieda uno svolgimento normativo, che dovrebbe avvenire in base a legge, alla luce della riserva posta dall'art. 23 Cost. per ogni prestazione personale<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Secondo M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, Giuffrè, 1993, p. 296, le prestazioni personali nominate dall'art. 23 Cost. sarebbero esclusivamente quelle finalizzate alla difesa della patria (art. 52) o a garantire il buon funzionamento della organizzazione pubblica (dovere civico di votare (art. 48) e di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore). Le prestazioni personali a fianco ad un limite positivo comprendono un limite negativo, che si connette alla necessità di salvaguardare la libertà del lavoro ed altri diritti fondamentali. Sul tema. v. D. MORANA, *Libertà costituzionali e prestazioni personali imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Giuffrè, Milano, 2007.

In quarto luogo, è necessario descrivere i limiti per così dire *esterni* del dovere di disciplina ed onore in relazione al patrimonio di diritti di libertà riconosciuti al cittadino. È convincimento comune che i doveri costituzionali incontrano, per loro natura, un limite nei diritti che la stessa Costituzione riconosce: i doveri non sono cioè né equiordinati né superiori ai diritti, come potrebbe superficialmente apparire, ma subordinati ad essi<sup>(5)</sup>. Lo 'spazio' nel quale i doveri possono espandersi è, dunque, oggettivamente ridotto, e risulta tanto minore quanto maggiore è la ampiezza dei diritti. Per evitare un corto circuito tra doveri e diritti, per consentire la coesistenza in capo al medesimo soggetto di situazioni di vantaggio e di svantaggio diviene inevitabile fare ricorso ad una tecnica di bilanciamento alquanto complessa, visto che la ponderazione avrebbe ad oggetto situazioni soggettive tra loro non equiordinate<sup>(6)</sup>.

I limiti del dovere di disciplina ed onore possono dunque risultare più o meno stretti, a seconda del modo in cui si interpreti la portata dei c.d. diritti inviolabili, fermo però restando che, stante la unitarietà della cittadinanza, sigillata dal principio di eguaglianza, il dovere di disciplina ed onore non può espandersi fino a definire uno *status* speciale riservato a coloro cui sono affidate funzioni pubbliche, posto che costoro sono e restano, prima di ogni altra cosa, e inderogabilmente, cittadini, uguali come tali agli altri cittadini.

Tutte queste rilevanti difficoltà interpretative sono ulteriormente accresciute dal fatto di non potersi giovare del supporto né dei lavori

---

<sup>(5)</sup> «I doveri possono essere meramente pubblici (ma si riferiscono ad una forma di Stato e di regime pre-borghese), oppure costituzionali, ovvero limitati dalla inviolabilità dei diritti fondamentali. Negli ordinamenti contemporanei di origine liberale e democratica i doveri dei singoli cittadini o dei gruppi sono soggetti all'inviolabilità dei diritti fondamentali, mentre i doveri dei soggetti pubblici si collegano alle loro competenze. I cosiddetti doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale rappresentano una specifica evoluzione dello Stato liberal-borghese, nella specie dello Stato sociale ed oggi si aprono ai nuovi diritti (ad es. quelli ambientali). Essi evidenziano fini politici, che devono orientare l'azione dei pubblici poteri e che, nei limiti dell'indefettibilità dei diritti fondamentali, possono concretarsi in norme positive, ma anche canoni ermeneutici». Così F. LANCHESTER, *I doveri costituzionali nel diritto comparato*, relazione al convegno di Messina «*Pour un équilibre entre droits de l'homme et devoirs de l'homme Colloque international (5-6 Dicembre 2008)*», in *www.Parlalex.it*

<sup>(6)</sup> Sul rapporto tra i diritti inviolabili ed i doveri inderogabili di solidarietà: S. PRISCO, *Fedeltà alla repubblica e obiezione di coscienza*, Napoli, Jovene, 1986, pp. 98 ss.

preparatori (le tracce rinvenibili sul punto negli atti della Costituente sono esigue e non concludenti) né dai raffronti comparatistici (nelle carte precedenti o successive alla Costituzione italiana non figurano, infatti, previsioni simili). Il principale dato che emerge dagli Atti della Assemblea Costituente è che i due capoversi dell'art. 54 erano originariamente fusi in un capoverso unico (l'art. 50, co. 1, del progetto disponeva «ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica, di osservarne la Costituzione e le leggi, di adempiere con disciplina ed onore le funzioni che gli sono affidate»). Le ragioni che determinarono la scelta di scomporre la formulazione originaria in due commi non sono note, ma la soluzione adottata rivela oggettivamente l'intento di distinguere concettualmente i doveri di fedeltà e di osservanza della Costituzione e delle leggi da quello di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore (anche se il valore di tale distinzione si presta ad interpretazioni opposte, come si noterà più avanti)<sup>(7)</sup>.

3. Dunque, quanto più ci si avvicina all'art. 54 u.c., tanto più esso appare oscuro e sfuggente. E ciò spiega le forti oscillazioni della dottrina, la quale, nel tentativo di rispondere al fondamentale quesito, relativo alla ragion d'essere della norma ed alla sua forza precettiva, ha proposto letture e spiegazioni del tutto divergenti che oscillano tra una prospettiva per così dire riduttiva, per la quale la norma avrebbe una valenza politica e morale, non accompagnata da un senso propriamente giuridico (se non per aspetti marginali), ed una prospettiva opposta per cui, l'art. 54

---

(7) Dai lavori preparatori emergono tuttavia elementi significativi circa la temperie culturale nella quale il dovere di disciplina ed onore è emerso. In particolare, la Relazione alla Costituente della Sottocommissione Organizzazione dello Stato evidenzia che il dovere di fedeltà da menzionare nel futuro testo costituzionale avrebbe dovuto indirizzarsi ai pubblici impiegati, nell'intento di rafforzarne in tal modo la adesione al nuovo ordinamento politico. Tale dovere di fedeltà si sarebbe tuttavia risolto in un precetto «etico più che giuridico» in un «dovere di sentimento quale espressione di attaccamento alle istituzioni» o quale «osservanza delle istituzioni», e non già come la sommatoria dei doveri del pubblico dipendente nei rapporti con l'ente presso cui opera (dignità di condotta, diligenza, ubbidienza, segreto, etc.) che sarebbe risultata priva di contenuto autonomo, rifluendo per un verso nell'obbligo di osservare le leggi gravante su ogni cittadino e, per l'altro, nei particolari doveri inclusi nel rapporto di servizio. Sulle conclusioni della precedente Sottocommissione Organizzazione dello Stato nella sua Relazione all'Assemblea costituente al riguardo del dovere di fedeltà dei pubblici impiegati v. L. VENTURA, *La fedeltà alla repubblica*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 32 ss.



u.c. non solo sarebbe pregno di valenze giuridiche, ma andrebbe considerato, addirittura, una pietra angolare dell'ordinamento costituzionale.

Va peraltro notato che il tema, ingiustificatamente, ha richiamato un'attenzione assai limitata da parte della dottrina, è stato solo raramente lambito dalla giurisprudenza (esigue quantitativamente e insignificanti sono le pronunce della Corte costituzionale che si riferiscono all'art. 54, co. 2, Cost.) e risulta, in pratica, abbandonato da decenni o comunque poco frequentato: a ragione o a torto il dovere di disciplina ed onore è stato di fatto del tutto rimosso nell'esperienza giuridica, come pure in quella più latamente politica. La sorte del dovere di disciplina ed onore è stata assai più grama di quella dell'altro dovere che figura al co. 1 dell'art. 54, quello imposto ai cittadini di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

In effetti, la discussione che la fedeltà repubblicana – il suo contenuto, e soprattutto i suoi limiti - ha alimentato è sempre stata cospicua: particolarmente accesa, come è ben comprensibile, nella fase di passaggio dalla Monarchia alla Repubblica; essa si è riproposta negli anni '50, nell'ambito della problematica della c.d. *conventio ad excludendum* in uno scenario internazionale caratterizzato dalla 'guerra fredda', sul finire degli anni '60 e '70, in concomitanza con la nascita di una opposizione extraparlamentare 'antisistema' e col fenomeno terroristico culminato nel delitto Moro. In tempi più recenti, la questione fedeltà è stata rinfocolata dalla emersione di rivendicazioni secessionistiche (Lega Nord), e di problematiche concernenti le condizioni richieste per il conseguimento della naturalizzazione, e più latamente, il multiculturalismo.

La discussione sul dovere di disciplina ed onore ha invece fatto una breve apparizione in sede dottrina negli anni '60 intrecciandosi con la questione comunista e in senso più lato con la problematica della c.d. democrazia protetta. In seguito non è stata tuttavia ripresa, neanche quando ve ne sarebbero state condizioni apparentemente propizie (in particolare, in occasione dello scandalo P2 e dell'approvazione della legge sulle associazioni segrete, o in relazione all'insorgere, a partire degli anni '90, delle problematiche del conflitto di interessi), mentre è stata solo sfiorata nell'ambito del dibattito concernente la riforma del pubblico impiego.

Solo recentemente, in occasione di scandali, purtroppo sempre più ricorrenti, che turbano la vita politica, l'art. 54 u.c. viene evocato talvolta nel dibattito pubblico, senza tuttavia che a ciò si accompagni un effettivo sforzo di comprenderne la portata costituzionale, che continua a restare incerta e nebulosa. Stante la crescente domanda di moralità pubblica presente nel nostro Paese, ma diffusa nella generalità delle democrazie contemporanee, è naturale cercare nella Carta costituzionale i riferimenti primari cui fare riferimento per affrontare una problematica così urgente.

3.1. Muovendo da premesse di matrice giuspositivistica e liberale, vari autori ritengono che i doveri di disciplina ed onore abbiano un carattere solo morale e non anche giuridico. Altri autori ne riconoscono invece il carattere giuridico, rimarcando tuttavia che si tratta di doveri assoluti e generali, che in concreto si risolvono in ricapitolazioni (giuridiche) di doveri meglio specificati ed articolati da altre fonti. Come ben s'intende, la distanza tra questi indirizzi è più apparente che reale: in un caso si afferma che il precetto non ha valore giuridico, nell'altro che esso è formalmente giuridico ma sostanzialmente superfluo.

Le tesi che escludono la possibilità (e la stessa utilità) di riconoscere al dovere di disciplina ed onore una natura giuridica sono direttamente collegate all'idea che i doveri di fedeltà (tra i quali vanno ricompresi la disciplina e l'onore), come già sottolineato da Kelsen, esprimono un concetto di ordine morale e politico del tutto equivalente all'obbligo generale di ubbidire le leggi<sup>(8)</sup>. Nettamente Ballardore Pallieri<sup>(9)</sup>, afferma, in tal senso, che tutti i doveri previsti dalla Carta costituzionale nel Titolo relativo ai rapporti politici (artt. 48, 52, 54) hanno un valore giuridico scarso o nullo, salvo che per la parte dell'art. 54 u.c. in cui si consente

---

<sup>(8)</sup> Il dovere di fedeltà dei cittadini, scrive H. KELSEN in *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etas, 1994, p. 240 «non ha un significato giuridico preciso, ma è piuttosto di natura morale e politica. Non esiste uno speciale obbligo giuridico che porta il nome di fedeltà. Giuridicamente la fedeltà non significa altro che l'obbligo generale di obbedire all'ordinamento giuridico, obbligo che hanno anche gli stranieri e che non è creato dal giuramento di fedeltà».

<sup>(9)</sup> P. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, IX ediz., Milano, Giuffrè, 1970, p. 445.

alla legge di subordinare l'accesso agli uffici alla prestazione del giuramento.

Anche chi, come G. Treves, riconosce nell'art. 54 u.c. l'enunciazione solenne di un principio di *correttezza* costituzionale, che va oltre il formale dovere di ubbidienza alle leggi, non manca tuttavia di sottolineare che «non si va al di là della pressione emotiva esercitata dalla appartenenza materiale di questo ad un testo autorevole, qual'è la Carta fondamentale». Nella assenza di altre norme che dispongano sanzioni a carico degli inadempienti «la semplice inserzione di una proposizione in un documento abitualmente normativo non basta a rendere questa necessariamente normativa e giuridica»<sup>(10)</sup>

Secondo Paolo Grossi<sup>(11)</sup> mediante l'art. 54, la Carta avrebbe inteso definire la situazione complessiva del cittadino vuoi nei confronti dello stato-comunità (attraverso il dovere di fedeltà alla Repubblica), vuoi dello stato-ordinamento (con la enunciazione del dovere di disciplina ed onore). La fedeltà dei funzionari non presenterebbe rafforzamenti rispetto quella fedeltà che è richiesta alla generalità dei cittadini, sicchè i particolari doveri che vengono richiesti ai funzionari non potrebbero, trovare mai il loro fondamento nel dovere di fedeltà alla Repubblica o nel giuramento, ma unicamente nel *rapporto di servizio* intercorrente tra funzionario e stato-persona, nell'ambito di una relazione di natura legale e non costituzionale<sup>(12)</sup>.

Simile è il percorso argomentativo di A. Cerri<sup>(13)</sup> per il quale il dovere di disciplina ed onore richiesto a coloro che svolgono funzioni pubbliche si risolverebbe nel dovere dei dipendenti pubblici di assolvere lealmente all'impegno di osservare e difendere la legge. In particolare Cerri richiamando la prospettiva tradizionale della c.d. doppia fedeltà, riconosce nella *disciplina* la *fedeltà all'apparato* e nell'*onore* la *fedeltà all'ordina-*

---

<sup>(10)</sup> G. TREVES, *Correttezza costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 717; ID., *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Utet, 1967, p. 234.

<sup>(11)</sup> P. GROSSI, *Appunti in tema di giuramento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 1316.

<sup>(12)</sup> Sul valore retorico dell'art. 54, co. 2, v. G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Utet, 1967, p. 234.

<sup>(13)</sup> A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, Istit. Enc. Ital., 1989.

*mento*<sup>(14)</sup>. Il valore precettivo di tale doppia fedeltà non potrebbe manifestarsi che in un ambito morale: il dovere di fedeltà non potrebbe mai infatti avere una incidenza menomativa nella sfera delle libertà, giustificando limiti ulteriori rispetto quelli generali prescritti dalle norme costituzionali che statuiscono le libertà, e meno che mai generare, in capo ai funzionari «un dovere di dividere certi convincimenti». Pertanto, «il dovere di fedeltà cessa di essere un limite ideologico o un limite vincolo che impegna le coscienze e diviene misura di valutazione di comportamenti. Probabilmente tutte le conseguenze che ne derivano potrebbero essere desunte per implicito dal sistema, ma l'esplicito enunciato ha un indiscutibile valore di stimolo emotivo nei confronti dei consociati»<sup>(15)</sup>.

Altri autori paiono invece propensi ad accordare ai doveri prescritti dall'art. 54 una valenza giuridica nei termini di scaturigine generale di altri doveri veri e propri, meglio definiti da altre fonti. Sul piano concettuale, ciò corrisponde alla prospettiva di teoria generale per la quale, in primo luogo, ai doveri non debbono corrispondere necessariamente diritti e, in secondo luogo, la differenziazione tra diritto ed etica non va ricercata nel fatto che il primo richiederebbe una bilateralità che difetterebbe nella seconda. Possano dunque ben sussistere doveri di natura giuridica posti in capo a soggetti cui fanno capo situazioni attive, da prestarsi al di fuori di un rapporto giuridico intercorrente con terzi: «nel diritto pubblico – scrive S. Romano<sup>(16)</sup> – la figura del dovere disgiunto dall'altrui diritto è più frequente e in alcuni casi più evidente. Sono infatti numerosissimi i doveri che sono sanciti a protezione di interessi del tutto oggettivi o che non si impersonano in soggetti diversi da quelli cui tali doveri sono imposti, in modo che il loro adempimento è garantito mediante l'esercizio di funzioni e, in genere, di poteri che non assumono la figura di diritti soggettivi'. Il dovere di disciplina ed onore potrebbe dunque ben rappresentare l'esempio di un dovere pubblicistico posto a

---

<sup>(14)</sup> «la prima trova esplicazione in quei doveri (specialmente detti di fedeltà) che le leggi amministrative impongono al pubblico impiegato», mentre «l' onore costituisce al tempo stesso specificazione con riguardo alle maggiori responsabilità del generale dovere di fedeltà e trova espressione nel principio di legalità ed imparzialità» (ID., *op. cit.*, p. 4).

<sup>(15)</sup> *Ibidem.*

<sup>(16)</sup> *Doveri, obblighi*, cit., p. 95.

protezione di un interesse oggettivo, da adempiersi attraverso l'esercizio di un potere di natura funzionale. Inoltre, in una prospettiva rigorosamente giuspositivista, sarebbe la stessa inserzione del precetto in un documento normativo a conferire ad esso (e al dovere che è in esso prescritto) un carattere necessariamente normativo e giuridico, restando preclusa anche la possibilità di ravvisare una sorta di rinvio ricettizio del diritto alla morale. In tal senso paiono orientarsi autori come Esposito<sup>(17)</sup>, che in particolare riconosce nella disciplina e l'onore la particolare *dedicazione* che viene richiesta ai funzionari e Barile<sup>(18)</sup>. Quest'ultimo pare considerare disciplina ed onore come specificazioni del dovere di fedeltà, partecipi del suo carattere di dovere *assoluto* (in quanto ad esso non corrispondono diritti o poteri posti in capo a terzi) e *generale* (non si connette a specifiche situazioni attive) e non trascura di evidenziare come il dovere di fedeltà, ove non fosse configurato come assoluto, nel senso appena indicato, rappresenterebbe una minaccia per i diritti di libertà<sup>(19)</sup>.

3.2. Altri autori propongono letture che riconoscono nell'art. 54 u.c. un valore giuridico più esteso, in quanto costitutivo di doveri che avrebbero natura non generale, ma *personale*. Tuttavia, come si potrà notare, queste interpretazioni, non sono però convergenti, né nei presupposti, né nelle conclusioni.

Secondo una delle linee di pensiero riconoscibili nel dibattito, il dovere di disciplina ed onore costituirebbe una esplicazione del generale dovere di fedeltà alla Repubblica previsto dall' art. 54, co. 1, Cost., ma a differenza di tale fedeltà, destinata ad operare su un piano prettamente politico o ad assumere i contorni di un dovere giuridico unicamente negativo (il divieto di attentare alla Repubblica), esso configurerebbe un

---

<sup>(17)</sup> C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 Cost.*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 35 e 51.

<sup>(18)</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 158.

<sup>(19)</sup> ID., *op. cit.*, p. 157, n. 215, mette in guardia sul fatto che «in alcuni Stati il dovere di fedeltà assume forme parossistiche, e la sua funzione di limite generale delle situazioni soggettive si estende in modo del tutto imprevedibile», citando esperienze riguardanti non solo i paesi socialisti, ma anche gli USA e la Gran Bretagna e la Germania.

dovere pubblico propriamente inteso, capace di costituire obblighi e vincoli di natura *positiva* incidendo nelle posizioni di vantaggio.

In questa prospettiva, C. Mortati<sup>(20)</sup> nel trattare il tema dei doveri pubblici distingue i doveri costituzionali propriamente detti (quelli che cioè, pur necessariamente connessi alla posizione di cittadino, sarebbero stati menzionati nella Costituzione per definirne il contenuto, col concorso delle norme di legge cui l'art. 23 Cost. rinvia), che possono determinare limitazioni nelle posizioni di vantaggio, dal il dovere di fedeltà alla Repubblica, che, essendo unicamente volto a dare espressione sintetica alla «complessiva situazione sorgente dal rapporto di cittadinanza», non determina o autorizza limitazioni alcuna nella sfera dei diritti, ma «può piuttosto assumersi come criterio d'interpretazione di norme particolari affinché se ne possano dedurre motivi circa la loro estendibilità in via di analogia». Il dovere di disciplina ed onore presenterebbe dunque un contenuto precettivo ben preciso, corrispondente alla volontà di fissare a livello costituzionale i principi riguardanti i doveri richiesti agli impiegati nell'ambito del rapporto di servizio (esso «pone a carico degli investiti di funzioni pubbliche il dovere di adempierle con 'disciplina e onore', oltre che in modo di raggiungere il massimo rendimento»).

In effetti, i contenuti di tali principi costituzionali non si discosterebbero da quelli della tradizione del pubblico impiego. Quanto al dovere di *onore*, esso si risolverebbe in un dovere di *fedeltà*<sup>(21)</sup> che si tradurrebbe nel duplice obbligo degli impiegati pubblici «di esercitare i compiti di ufficio in vista dell'interesse generale e di dare al proprio comportamento una impronta di 'decoro'». Violerebbe tale fedeltà, specifica M., quell'impiegato che «svolge la sua attività per un interesse particolare o del partito politico cui appartiene» e dunque in modo parziale o partigiano. La fedeltà, aggiunge inoltre l'A., «discende e si collega al principio di imparzialità, ma lo trascende perché impegna ad un comportamento, e più ancora ad uno stato d'animo, di attaccamento e di devozione». Il dovere investe quindi non solo i comportamenti, ma anche l'*animus* dell'impiegato, in relazione alle sue funzioni. Quanto al *decoro*, compreso

---

<sup>(20)</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ediz., Padova, 1969, p. 1032.

<sup>(21)</sup> ID., *op. cit.*, p. 582.

nell'onore, esso richiederebbe «il mantenimento della buona condotta civile e morale in qualunque manifestazione, anche estranea al servizio». La «buona condotta civile e morale» prescritta dal t.u. del 1957 (nel solco della non certo liberale legislazione sul pubblico impiego del 1923) come condizione per accedere al pubblico impiego, troverebbe quindi un avallo a livello costituzionale<sup>(22)</sup>.

Il dovere di *disciplina* richiamato dall'art. 54 corrisponde, secondo M.<sup>(23)</sup> alla disciplina quale intesa nella sua accezione tecnica, così come prospettata nella elaborazione di S. Romano<sup>(24)</sup>, e consisterebbe pertanto nella soggezione ad un potere disciplinare che può collegarsi tanto ad un rapporto di gerarchia quanto ad una relazione di supremazia speciale («tutte le volte che un soggetto, entrando a far parte, con altri soggetti, in un corpo o un istituto, deve uniformarsi alle regole di convivenza ritenute necessarie ad assicurare l'ordinata soddisfazione degli interessi di ognuno e di quelli collettivi, come risulta per esempio, nel caso dei poteri esercitabili nelle camere del parlamento, negli ordini professionali, nelle scuole, nelle fabbriche, nella famiglia ecc.»).

In conclusione, secondo la prospettiva indicata da M. il dovere di disciplina ed onore richiesto dall'art. 54, co. 2, ed indirizzato essenzialmente ai pubblici dipendenti non farebbe che confermare quei doveri (soggezione a poteri disciplinari, neutralità, decoro nel servizio e nella vita privata) già radicati nella tradizione del pubblico impiego<sup>(25)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> Vedi, sul tema E. BALOCCHI, *La buona condotta*, Milano, Giuffrè, 1960. Come noto, i requisiti della buona condotta morale e civile e della relativa certificazione sono stati da tempo espunti dell'ordinamento del pubblico impiego. L'accertamento della buona condotta per l'accesso al pubblico impiego, richiesto dall'art. 2, n. 3, d.P.R. n. 3/1957 è stato infatti soppresso dalla legge 23 ottobre 1984, n. 732. (al riguardo v. G. VIRGA, *Abolizione del requisito della buona condotta e cause ostative alla instaurazione del rapporto di pubblico impiego*, in *Foro amm.* 1988, p. 1629). Il potere di certificare la buona condotta morale e civile attribuito ai sindaci dall'art. 7 del testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1934 è venuto meno con l'abrogazione disposta dall'art. 64, legge n. 142/1990.

<sup>(23)</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 580.

<sup>(24)</sup> S. ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni* (1898), in *Scritti minori*, vol. II. Milano, Giuffrè, 1950, pp. 75 ss. Secondo R. i provvedimenti dei presidenti dei collegi amministrativi nel regolare l'ordine delle discussioni non possono essere considerati espressione di un potere disciplinare, ma come un potere d'ordine.

<sup>(25)</sup> Nello stesso senso, recentemente, R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. MERLONI - R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 153 ss.;

M. non si diffonde sulle ragioni che avrebbero determinato la necessità di costituzionalizzare un dovere pubblico di fedeltà già consolidato, ma si limita ad accennare della opportunità di allestire un argine contro i rischi di una pernicioso politicizzazione della amministrazione, resi più immanenti per effetto della rimozione, di limitazioni alla libertà di iscrizione ai partiti politici (salvo per le categorie particolari tassativamente indicate nell'art. 98, co. 2, Cost.).

L'esame più approfondito circa la portata dell'art. 54 u.c. nella prospettiva della «fedeltà rafforzata» si deve a G. Lombardi<sup>(26)</sup>. L'art. 54 u.c. secondo tale lettura non si limiterebbe però a confermare, in una linea di continuità, gli elementi caratterizzanti la posizione dei pubblici dipendenti ereditati dalla tradizione liberale, ma corrisponderebbe all'intento, più innovativo, di delinearne un nuovo status costituzionale capace di corrispondere alle caratteristiche del nuovo ordinamento democratico delineato dalla Carta del 1948.

Secondo l'A. l'art. 54 u.c. «postula per tutti i titolari di pubblici uffici un vincolo particolarmente qualificato di 'devozione' nei confronti dello Stato, in nome del quale le funzioni vengono appunto esercitate dai rispettivi titolari»<sup>(27)</sup>.

Tale dovere di 'devozione' assumerebbe tuttavia caratteristiche differenti a seconda che riferito ai titolari di uffici costituzionali o ai pubblici dipendenti. La fedeltà dei primi verrebbe garantita attraverso lo speciale obbligo di giuramento stabilito da norme costituzionali: «proprio la norma dei relativi giuramenti, mentre vale ad individuare il contenuto particolarmente qualificato che l'obbligo, così specificato, di fedeltà assume nei loro confronti, esplica giuridicamente la stessa funzione risolutiva degli eventuali conflitti di fedeltà che potrebbero manifestarsi

---

G.M. RACCA, *Disciplina ed onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in F. MERLONI - R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione*, cit., pp. 250-243; D. CASALINI, *La rilevanza dei comportamenti fuori servizio dei dipendenti pubblici*, in F. MERLONI - R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione*, cit., pp. 227ss.

<sup>(26)</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, in part. pp. 172-207. Sulle tesi lombardiane, v. A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., pp.173-174.

<sup>(27)</sup> ID., *op. cit.*, p. 160. Il termine 'devozione', come si è notato, era già stato impiegato da C. Esposito.



in quest'ordine di rapporti, determinando conseguenze analoghe a quelle derivanti dall'art. 98, co. 3, Cost.»<sup>(28)</sup>.

La fedeltà qualificata dei dipendenti pubblici, invece, sarebbe disciplinata dall'art. 54 u.c. Cost. negli aspetti generali e dalla legge ordinaria quelli particolari: «l'art. 54 u.c. Cost. esprime la disciplina fondamentale per coloro che, in quanto investiti di funzioni pubbliche, entrano in particolari rapporti con l'organizzazione statale. Essi, invero, anziché nelle disposizioni di legge ordinaria, trovano disciplinata, ormai, *in apicibus* proprio sul piano della normativa costituzionale, la propria posizione giuridica. Il precetto in esame deve essere collegato perciò con le altre disposizioni costituzionali relative, in generale, alla stessa materia, assumendo nei confronti di esse una portata unificatrice per quanto concerne la posizione dei soggetti titolari di pubbliche funzioni»<sup>(29)</sup>. L'art. 54 u.c. avrebbe dunque costituzionalizzato *in nuce*, nei suoi termini essenziali, lo status dei soggetti investiti di funzioni pubbliche, ponendo al centro e a fondamento di tale status «un vincolo di particolare devozione verso lo Stato e quindi una fiducia specialmente rivolta a coloro che esercitano pubbliche funzioni». La norma autorizzerebbe e richiederebbe «che nuovi doveri ed obblighi vengano stabiliti, attraverso la legge, al fine di specificarne il contenuto e di renderlo concreto»<sup>(30)</sup>. Soprattutto (e ciò segna il distacco tra la lettura di Lombardi e le letture improntate a continuità prima ricordate), il dovere di fedeltà costituzionale in senso proprio si potrebbe tradurre in «un vincolo più preciso e penetrante, dotato di una più marcata incidenza nel campo della garanzia delle situazioni individuali»<sup>(31)</sup>.

Relativamente al contenuto del dovere, L. sostiene, in primo luogo, che i termini 'disciplina' ed onore non costituiscano una endiadi, espressiva di un generico dovere di correttezza, ma abbiano ciascheduno un proprio specifico contenuto precettivo<sup>(32)</sup>, pur essendo riconducibili al

---

<sup>(28)</sup> Id., *op. cit.*, p. 162.

<sup>(29)</sup> Id., *op. cit.*, p. 176.

<sup>(30)</sup> Id., *op. cit.*, p. 179.

<sup>(31)</sup> Id., *op. cit.*, p. 180.

<sup>(32)</sup> Id., *op. cit.*, p. 183.

medesimo intento, che è quello di rimuovere, in collegamento con la imparzialità e il buon andamento della amministrazione, postulate dall'art. 97 Cost. «ogni vincolo nei confronti del cittadino che eserciti funzioni pubbliche rispetto ad interessi – sia politici [...] sia di altra natura – tali da porsi come diaframma fra l'esercizio delle funzioni e gli orientamenti generali dello Stato destinati a tradursi sul piano dell'attività attraverso la specificazione del c.d. indirizzo amministrativo»<sup>(33)</sup>.

Il dovere di *onore*, indirizzato soprattutto ai soggetti depositari di poteri liberi nel fine o ampiamente discrezionale, non andrebbe inteso come un generico vincolo di imparzialità o decoro, ma come un dovere più stretto di *buona fede*, nei rapporti sia con l'amministrazione, sia con i terzi<sup>(34)</sup>.

Il dovere di *disciplina*, nei termini di un vincolo di subordinazione gerarchica o di soggezione a potestà disciplinari, si attaglierebbe alle attività che non hanno carattere libero, e avrebbe la funzione di escludere la eventualità che gli interessi personali del funzionario possano ostacolare lo svolgimento degli interessi generali dello Stato, in conformità alla legge e all'indirizzo amministrativo<sup>(35)</sup>.

Dovere di disciplina e dovere di onore possono inoltre, proprio per la loro diversità contenutistica, operare tanto insieme quanto disgiuntamente<sup>(36)</sup>. In presenza di attività libere (come nel caso dell'insegnamento universitario) o di assetti organizzativi non gerarchicamente strutturabili, la neutralizzazione della condotta degli agenti è affidata quindi principalmente al dovere di onore (con l'eventuale rafforzamento conseguente all'obbligo di prestare un giuramento amministrativo).

Il tema dei limiti della fedeltà qualificata dei dipendenti pubblici è però l'aspetto più controverso del contributo di Lombardi, che affronta la questione in relazione alla libertà di manifestazione del pensiero e alla

<sup>(33)</sup> ID., *op. cit.*, p. 185.

<sup>(34)</sup> ID., *op. cit.*, p. 180.

<sup>(35)</sup> ID., *op. cit.*, p. 185 s. Il dovere di disciplina, specifica L., pur apparendo simile a quello presente nei rapporti di lavoro privati, avrebbe una natura intimamente pubblicistica, trovando il suo fondamento non in una base patrimonialistica (la retribuzione può anche difettare), ma sullo speciale vincolo fiduciario che la Costituzione pone a carico di chi sia affidatario di funzioni pubbliche.

<sup>(36)</sup> ID., *op. cit.*, pp. 183, 195 e 203.

libertà di associazione. Dal complesso degli art. 3, 51, 54 e 98 Cost. L. ritiene di poter trarre che, se l'iscrizione o il simpatizzare a partiti politici non può impedire l'accesso a pubblici uffici, tuttavia «vieta di ritenere che questa posizione di indifferenza dal momento preventivo si possa trasferire a quello successivo della costituzione del rapporto, trasformando un problema di compatibilità con il dovere specifico di fedeltà, delle posizioni e dei comportamenti politicamente impegnati che, pur senza dar luogo ad ipotesi di reato, risultino difficilmente riconducibili con quella fiducia posta dalla Costituzione a fondamento dell'esercizio delle pubbliche funzioni»<sup>(37)</sup>. Aggiunge poi, che, ai fini del far venir meno il rapporto di fiducia che lega il funzionario allo Stato «non è la semplice adesione spirituale ad una determinata ideologia a venir in considerazione, in quanto una ipotesi di tal fatta risulta esclusa dal principio di tolleranza [...] bensì è piuttosto vietato un positivo adoperarsi del funzionario, con comportamenti concludenti, in relazione ad una particolare ideologia o a forze e gruppi politici. La concezione comunemente detta dualistica del funzionario, che è da considerare vincolato nell'esercizio delle sue funzioni, mentre fuori di esse deve in linea di principio ritenersi libero, subisce quindi una notevole compressione: opera per quanto ha tratto alla semplice adesione sul piano intellettuale, come fatto di pensiero e di cultura, si arresta, però, con il trasformarsi di siffatto orientamento favorevole in positiva azione, implicante tendenzialmente un conflitto tra devozione allo Stato e devozione al gruppo»<sup>(38)</sup>. La fedeltà qualificata si traduce, dunque, in una neutralizzazione a tutto campo dei pubblici dipendenti, operante in ambito sia funzionale, sia extra funzionale, conseguita anche al prezzo di un pesante sacrificio della libertà di associazione e di espressione politica<sup>(39)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> *Id.*, *op. cit.*, p. 190.

<sup>(38)</sup> *Id.*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>(39)</sup> La connessione tra dovere di fedeltà dell'art. 54, co. 1, ed i doveri di disciplina del co. 2 è stata recentemente ribadita da B. DE MARIA, *Sanzionabilità e giustiziabilità dei doveri costituzionali*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., p. 307. L'art. 54, co. 2, «consentirebbe di rafforzare le misure sanzionatorie che l'ordinamento può predisporre a garanzia della effettività del dovere di fedeltà quando questo coinvolge l'azione dei pubblici poteri, perchè alle sanzioni comminabili nei confronti degli organi se ne possono aggiungere altre, di carattere personale, per chi a quegli organi è preposto».

3.3 Altri autori, pur con impostazioni differenti, sostengono anch'essi che il dovere di disciplina ed onore abbia una portata propriamente giuridica, ma ne propongono una lettura del tutto diversa. In tale approccio, per un verso, opportunamente si rimarca che disciplina ed onore si indirizzano a chiunque ricopra funzioni pubbliche, a partire da quelle più elevate, e non solo ai pubblici dipendenti, e per l'altro si nega che il contenuto del dovere possa corrispondere alla duplice fedeltà alla organizzazione e alla fedeltà all'ordinamento proprie della tradizione del pubblico impiego, sostenendo invece che il suo senso debba essere piuttosto tratto, immediatamente, dai termini utilizzati dall'art. 54 u.c. Cost. Ciò che la norma prescriverebbe non avrebbe dunque attinenza col dovere di fedeltà di cui all'art. 54 c. 1 (essa non richiederebbe cioè alcuna fedeltà specializzata o rafforzata) ed esulerebbe dai doveri ufficio e di servizio, e nemmeno consentirebbe menomazioni nella sfera dei diritti e delle libertà, ma riguarderebbe esclusivamente le modalità comportamentali estrinseche secondo le quali l'agente pubblico sarebbe tenuto ad esercitare le funzioni che gli sono state affidate, e cioè la sua *correttezza*. Come si è in precedenza segnalato, già il Treves aveva ravvisato nel dovere di disciplina ed onore il richiamo a specifiche regole di correttezza costituzionale, attribuendo tuttavia ad esso un valore non giuridico, ma di semplice pressione emotiva<sup>(40)</sup>.

In tal senso, C. Carbone<sup>(41)</sup>, dopo aver ascritto il dovere di disciplina ed onore tra quelli che impongono 'prestazioni personali', rimarca come esso non riguarderebbe né il *dovere di ufficio* – il dovere cioè di esercitare la funzione affidata perseguendo le finalità che ad essa sono

---

Non accoglie invece la prospettiva della fedeltà qualificata G. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2005, p. 518) che tuttavia riconosce parimenti nel dovere di disciplina ed onore, che riguarda tanto gli agenti onorari quanto i dipendenti pubblici il fondamento del potere gerarchico e di quello disciplinare, come pure la base giustificativa di «possibili aggravamenti nella disciplina penale ed in quella del rapporto di servizio così come limitazioni all'esercizio di libertà normalmente riconosciute al cittadino, ovviamente ove ciò sia giustificato in relazione alle particolarità delle funzioni e dei compiti attribuiti ai funzionari medesimi, anche al fine del buon andamento della pubblica amministrazione, e non ultimo, il mantenimento di un rapporto di fiducia con i cittadini».

<sup>(40)</sup> *Correttezza costituzionale*, cit.

<sup>(41)</sup> C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 177 ss.

proprie – e neanche i doveri di ubbidienza richiesti nell'ambito di una subordinazione di tipo gerarchico (anche perché in molti casi, come in quello di giudici e parlamentari, l'esercizio di funzioni pubbliche è del tutto affrancato da vincoli di subordinazione gerarchica o di direzione), ma qualcosa di diverso, e cioè la *maniera* in cui le funzioni pubbliche devono essere adempiute.

Più in particolare, secondo C., il dovere di *disciplina* andrebbe inteso come dovere di *correttezza*, mentre il dovere di *onore* si sostanzierebbe nel mantenere «un contegno indicato nelle forme imposte dalla dignità della funzione esercitata». La norma, sostiene C., «ha voluto imporre una determinata condotta alle persone preposte a taluni uffici, attesa l'importanza che ha nei rapporti sociali il modo di esercitare la relativa funzione»; «la Costituzione si preoccupa del contegno di quanti esercitano funzioni pubbliche e per ciò richiede che esso sia ispirato a principi di correttezza».

Nel proporre tale lettura, Carbone non fornisce ragguagli sulle ragioni che avrebbero indotto i Costituenti a configurare a livello costituzionale questo nuovo dovere di correttezza, se non nei generici termini di un intento di salvaguardia del prestigio delle nuove istituzioni repubblicane, e soprattutto non chiarisce in che cosa la correttezza consisterebbe e come potrebbe essere sanzionata. E in effetti, che il contegno e la correttezza siano fattori essenziali per il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche (non solo quelle repubblicane!) non pare essere dubitabile. Ciò che resta invece da specificare è come la correttezza e il contegno possano passare dalla sfera dei valori a quello dei rapporti giuridici. Sicché in conclusione può cogliersi una certa contraddizione tra la qualificazione del dovere di disciplina ed onore come un dovere giuridico di natura personale, e viceversa l'indeterminatezza dell'onere di correttezza che verrebbe richiesto.

Tali indirizzi sono ribaditi e sviluppati nella riflessione di L. Ventura<sup>(42)</sup>. Il dovere di fedeltà alla Repubblica, anche secondo tale A. sarebbe unico (e cioè non scomponibile tra una fedeltà generale e negativa ed una fedeltà qualificata e positiva afferenti, rispettivamente, al primo ed al co.

---

<sup>(42)</sup> L. VENTURA, *La fedeltà alla repubblica*, Milano, Giuffrè, 1984.

2 dell'art. 54), ed incomberebbe pertanto sia sui semplici cittadini sia sui cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche<sup>(43)</sup>. Di conseguenza, il dovere di disciplina ed onore verrebbe a configurarsi come un *dovere autonomo*, distinto e non confondibile né col dovere di fedeltà alla Repubblica, prescritto dall'art. 54, co.1, né nella c.d. 'fedeltà all'amministrazione' dei dipendenti pubblici, la cui esistenza sarebbe dubbia e sarebbe comunque sprovvista di una base costituzionale<sup>(44)</sup>. Il dovere non si risolverebbe, tuttavia, neanche in un dovere di correttezza generico, ma rappresenterebbe il fondamento costituzionale del diritto disciplinare<sup>(45)</sup>, e comporterebbe l'obbligo di osservare le norme di condotta stabilite in ragione delle caratteristiche proprie di ciascuna attività, e la soggezione alle responsabilità disciplinari che la violazione di tali norme comporta<sup>(46)</sup>.

In particolare V., rimarca come il dovere di disciplina degli organi politici debba assumere forme compatibili con le prerogative ad essi proprie e possa manifestarsi anche sotto forma del dovere di rispettare convenzioni costituzionali, alimentando responsabilità di tipo politico. Ciò può comportare «una indiscutibile quanto inevitabile 'contrazione' del concetto di disciplina tradizionalmente inteso» compensata da, «una

---

<sup>(43)</sup> ID., *op. cit.*, pp. 141 e 176.

<sup>(44)</sup> Il dovere di fedeltà previsto dalla Costituzione non si indirizza né allo stato, né alla amministrazione, e riguarda i cittadini tutti e non i soli dipendenti pubblici. ID., *op. cit.*, p. 149.

<sup>(45)</sup> «Molto semplicemente impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di adempierle con disciplina ed onore. Nella quale espressione (...) può oltretutto rinvenirsi il fondamento costituzionale del potere disciplinare, in qualunque modo si manifesti» (ID., *op. cit.*, pp. 143 e 197). «La norma pone il dovere costituzionale (e quindi giuridico) di adempiere le proprie funzioni con disciplina ed onore e quindi con correttezza. E' tale dovere, nella maggior parte dei casi, garantito da un diritto disciplinare, eminentemente sanzionatorio, che copre una vastissima gamma di funzioni ed attività all'interno dello Stato-apparato, anche a livello di organi costituzionali e comunque politici. Nella sfera propriamente politica [...] non v'è dubbio che, posto il legame tra la norma in commento e la responsabilità politica, sia diffusa, sia istituzionale, esistono, almeno sulla carta, e comunque nella disponibilità dei soggetti della Costituzione, gli strumenti per sanzionare politicamente i comportamenti costituzionalmente scorretti» (ID., *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione*, II, *Rapporti politici*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Editr. Il Foro Ital., 1994, p. 58). La prospettiva della correttezza è stata di recente riproposta ed approfondita da A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla repubblica*, cit., p. 197 s., che ne ha in particolare evidenziato la connessione con il principio di leale cooperazione, che a sua volta proprio nell'art. 54, co. 2, Cost. troverebbe il suo fondamento positivo.

<sup>(46)</sup> ID., *La fedeltà*, cit., p. 184.

‘espansione’ in un certo senso simmetrica dell’onore come connotato doveroso più evidente dell’esercizio delle funzioni parlamentari. Il che può dar luogo ancora ad ipotesi di responsabilità politica, allo stesso modo in cui ciò può avvenire per altri soggetti che coprono organi costituzionali»<sup>(47)</sup>.

3.4. Indicazioni tanto preziose quanto trascurate ai fini della comprensione e della giustificazione della presenza del dovere di disciplina ed onore nella Costituzione si traggono da un saggio nel quale G.Marongiu riesamina la teoria della organizzazione amministrativa, alla luce degli importati della Costituzione repubblicana<sup>(48)</sup>.

I doveri di disciplina ed onore, in questa prospettiva, trovano la loro profonda ragion d’essere nell’ambito di una configurazione della organizzazione pubblica che, in coerenza col principio di sovranità popolare, ribalti gli assunti fatti propri dalla tradizione liberale. M., in primo luogo, riassume i termini della dogmatica dell’impiego statale nella dottrina tradizionale, incardinata sulla qualificazione pubblicistica del rapporto tra impiegato e Stato e sulla identificazione organica con lo Stato persona giuridica (il c.d. rapporto di servizio), evidenziando in particolare come in tale scenario al funzionario-organo fosse negata ogni autonomia giuridica («egli è soltanto oggetto di dominio nell’organizzazione statale; privo di diritti, non ha neanche doveri che rilevino verso l’esterno, perché è parte integrale della persona statale, né separabile da essa, né distinguibile in essa, senza una sua propria individualità»)<sup>(49)</sup>, e come questi potesse assumere posizioni di pretesa e di obbligo (tra questi, il dovere di svolgere le attività non nell’interesse proprio, ma in quello dell’ente da cui egli dipende) solo nell’ambito di un *rapporto interno* con lo Stato.

<sup>(47)</sup> ID., *op. ult. cit.*, p. 187.

<sup>(48)</sup> G. MARONGIU, *Funzionari e ufficio nella organizzazione amministrativa dello Stato*, in *Scritti in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 393 s.

<sup>(49)</sup> ID., *op. cit.*, p. 418. Sulla successione storica delle figure organizzative – *munera* personali, uffici, organi – e i relativi tratti caratteristici, sotto il profilo della imputazione e della responsabilità, v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, pp. 123 ss., nonché del medesimo A. la *Introduzione a L’educazione giuridica, IV. Il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, Perugia, p. XVII ss.

In secondo luogo, l' A. spiega come le basi teoriche di tale configurazione disumanizzante del lavoro burocratico<sup>(50)</sup> risultino incompatibili con i postulati dell'ordinamento democratico, fissati dall'art. 1 Cost.<sup>(51)</sup>: nel momento in cui la sovranità si radica nella collettività civile costituita in ordinamento generale, e non più nella persona-Stato, il castello concettuale su cui si fonda la teoria della immedesimazione organica viene meno, con la conseguente necessità di trovare risposte nuove al problema della imputazione della attività burocratica e della sua stessa legittimazione.

Una volta infranto lo schermo della persona giuridica-stato e dell'organo riemergono, nota M., per un verso, «le persone fisiche, i veri e soli attori del diritto»<sup>(52)</sup> e per l'altro il modulo ordinamentale dell'ufficio: «è l'ufficio, in realtà, che trasforma una attività in funzione ed è attraverso il dovere d'ufficio che il funzionario si collega alla attività e questa può essere ascritta alla comunità il cui ordinamento è personificato»<sup>(53)</sup>. I funzionari, i soggetti agenti, ritrovano così la propria autonomia giuridica, e cioè quella capacità di essere titolari di situazioni giuridi-

---

<sup>(50)</sup> «Questi cittadini a cui si chiede una speciale sottomissione sono destinati a diventare, in un modo o nell'altro, organi dello Stato, parte immedesimata dalla sua organizzazione. In questa prospettiva concettuale, si potrebbe dire non c'è, sul piano concettuale stesso, assoggettamento che sia adeguato allo scopo: non uomini, ma congegni sarebbero preferibili; non persone, ma schiavi dovrebbero essere chiamati a far funzionare i meccanismi dello Stato» (ID., *op. cit.*, p. 416). La 'disumanizzazione' dei titolari degli organi è stata più recentemente rimarcata anche dal Lombardi: riconoscendo e distinguendo, nella fenomenologia dei doveri, le differenti posizioni attribuibili rispettivamente ad individui, organi e titolari di organi, l' A. rileva come i doveri dei titolari degli organi si manifestino come «situazioni soggettive variamente articolate che si concentrano indirettamente verso l'ordinamento generale e più direttamente nell'ambito del rapporto tra l'ente e l'individuo cui l'ordinamento riserva la titolarità dell'organo [...] È dunque come se una sorta di rete protettiva di tipo organicistico circondasse, secondo gradi diversi di soggezione o di immedesimazione, il titolare dell'organo, strappandolo da quel *quid di individualistico che caratterizza, a cominciare dalle responsabilità e quindi dei doveri*, la posizione di colui che rappresenta, senza immedesimarvisi, la struttura per la quale agisce». I doveri degli organi, a loro volta, non sono nemmeno propriamente definibili come tali, configurandosi piuttosto come 'competenze' cui accedono situazioni di soggezione o 'officia' in senso lato, «il cui esercizio è dovuto nell'ambito dell'ordinamento ma non va oltre il rapporto organico»; doveri veri e propri sono solo quelli richiesti agli individui nei confronti della compagine statale (*Doveri pubblici (dir. cost.)*, in *Enc. dir. Aggiorn.*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 360).

<sup>(51)</sup> ID., *op. cit.*, p. 418.

<sup>(52)</sup> ID., *op. cit.*, p. 421.

<sup>(53)</sup> ID., *op. cit.*, p. 424.



che, diritti, doveri, poteri, obblighi esterni, che la loro precedente qualificazione in termini di organi aveva loro negato<sup>(54)</sup>.

La evidenza di tale emersione dell'ufficio e del funzionario emerge immediatamente dall'art. 97, co. 1, (i «pubblici uffici» vi sono indicati come «la sostanza organizzativa dell'amministrazione») e dall'art. 97, co. 2, Cost. («Il funzionario titolare come tale di sfere di competenza, poteri, doveri e responsabilità è reso idoneo a svolgere attività ascritte alla comunità giuridica in quanto immediatamente e direttamente titolare della funzione che egli svolge nell'ufficio e in adempimento del dovere d'ufficio»)<sup>(55)</sup>. In questo contesto, il dovere d'ufficio è ciò che collega l'ufficio e gli agenti organizzati nell'ufficio (i funzionari) all'interesse generale. È dunque dal medesimo ufficio, (il rapporto d'ufficio conseguente alla preposizione all'ufficio, e non l'atto di assunzione) che promanano il dovere e la legittimazione dei suoi addetti. Dunque, ben si comprende la necessità e la funzione di chiusura della previsione dell'obbligo di adempiere le funzioni con disciplina ed onore prescritto dall'art. 52, co. 2, Cost.: tale obbligo starebbe proprio a definire il rapporto che collega il funzionario alla funzione ed all'ufficio nei termini di un *rapporto di dovere e non più di servizio*: la 'disciplina' non potrebbe più essere intesa quindi come soggezione a poteri disciplinari, o come subordinazione a poteri di supremazia nell'ambito di un rapporto organico, ma «nel senso più pregnante di regola e di osservanza della regola, che regge il complesso dei doveri e delle situazioni giuridiche inerenti ai soggetti chiamati all'esercizio di quelle funzioni».

L'art. 54, co. 2, individua il funzionario come colui che è incarna il dovere d'ufficio, che «si risolve in una regola e nell'attitudine, si potrebbe dire, alla sua osservanza». La disciplina potrebbe dunque essere definita, in termini generali, come «dovere obbiettivo ed insieme corredo personale di attitudini per l'esercizio di quel dovere»<sup>(56)</sup>; essa sarebbe il punto di incontro tra il dovere d'ufficio (il dovere obbiettivo) e la professionalità soggettiva (attitudine a perseguire l'interesse pubblico).

---

<sup>(54)</sup> ID., *op. cit.*, p. 423.

<sup>(55)</sup> ID., *op. cit.*, p. 425.

<sup>(56)</sup> ID., *op. cit.*, p. 440, nota 78.

In conclusione l'art. 54 u.c. non starebbe a confermare le tradizionali dogmatiche del pubblico impiego, di segno statualista ed organicista, ma proprio al contrario, troverebbe la sua ragion d'essere nella necessità di superarle, in una prospettiva democratica. I funzionari possono infatti essere richiesti di doveri d'ufficio (possono diventare titolari di doveri) solo perchè essi cessano di essere più organi della persona stato o di enti pubblici, ma divengono finalmente soggetti provvisti di una capacità giuridica *esterna* ed una responsabilità autonoma (come gli artt. 97, co. 2, e 28 cost. del resto esplicitano). Inoltre, il dovere di disciplina ed onore non è configurabile come un dovere- soggezione, che insieme ad altri doveri e diritti, viene a definire lo status del pubblico dipendente, ma come un dovere esclusivamente funzionale – il *dovere d'ufficio* – la cui funzione consiste, secondo la definizione pugliattiana, nel collegare «l'interesse (alieno) alla attività del soggetto [...] incatenando potere ed interesse trasforma questo in interesse a cui è legata l'attività del soggetto, che della cura di tale interesse è investito»<sup>(57)</sup>. E, va aggiunto, proprio per questo riferirsi alla funzione prescritta dall'ordinamento dell'ufficio, e non ad uno status, il dovere non può nemmeno entrare in contrasto con le situazioni di diritto del cittadino (non è cioè nemmeno pensabile un conflitto tra dovere d'ufficio e diritti della persona).

4. Nel vagliare queste eterogenee e spesso opposte letture, a distanza di decenni dal tempo in cui sono state formulate, e rimaste per così dire congelate senza sostanziali aggiornamenti è inevitabile avvertire un senso di disagio. Tutte le letture che abbiamo in precedenza riassunto risultano oggi in varia misura (prescindendo qui da ogni considerazione sulla coerenza interna di ciascuna), inappaganti, nel senso che non soddisfano l'esigenza di dare all'art.54 u.c. un significato giuridico pari all'alto valore civile che essa indubbiamente racchiude. Se, in una logica rigidamente giuspositivista, si nega all'art. 54 un significato diverso da quello proprio di un monito morale, si rischia, di rimuovere d' un colpo il problema, rinunciando a dare alla presenza della norma una spiegazione convincente-

---

<sup>(57)</sup> S. PUGLIATTI, *Esecuzione coatta e diritto sostanziale* (Milano, 1935), Napoli, ESI, 1978, p.75.

te, che vada oltre quella di un cedimento dei Padri costituenti alla retorica. Se, viceversa, si riconosce il carattere giuridico di un dovere, che avrebbe però le caratteristiche di un dovere generale (che non si collega a rapporti giuridici), si perviene ad una conclusione formalmente appagante, che consente di superare l'imbarazzo di dover negare che una disposizione contenuta nella Costituzione sia provvista di validità giuridica, senza però riuscire a spiegarne l'utilità e l'intima ragion d'essere. La norma in effetti non farebbe che esplicitare, ribadendola, una doverosità (il dovere d'ufficio) che è implicitamente posta in capo ad ogni soggetto chiamato a svolgere una funzione incardinata in un ufficio: il precetto in questione sarebbe dunque giuridico, ma al tempo stesso superfluo.

La differente prospettiva, secondo cui l'art. 54 u.c. avrebbe un chiaro valore giuridico, in quanto prescriverebbe una particolare fedeltà 'rafforzata' a carico dei pubblici dipendenti, avallando inoltre la persistenza di una organizzazione pubblica modellata secondo il principio gerarchico, non può, a sua volta, non apparire anacronistica. In primo luogo l'art. 54 u.c., stante la sua formulazione letterale, e la sua collocazione nell'ambito della disciplina dei rapporti politici (e non in quello relativo alla pubblica amministrazione) non pare riferibile solo ai dipendenti pubblici, ma a tutti coloro cui sono affidate funzioni pubbliche. Inoltre l'idea che l'art. 54 u.c. avrebbe inteso confermare, nel nuovo ordine costituzionale, la tradizionale configurazione del pubblico impiego contrasta tanto con altre opposte, e ormai prevalenti letture dei principi costituzionali concernenti la p.a. estraibili da un ampio ventaglio di precetti costituzionali, quanto con la stessa evoluzione che in mezzo secolo ha investito tanto l'assetto degli uffici quanto il lavoro pubblico<sup>(58)</sup>.

---

<sup>(58)</sup> Nella giurisprudenza costituzionale si rinvengono esigue tracce di attenzione per il contenuto dell'art. 54, co. 2, che parrebbero rispecchiare l'idea che la norma si sia limitata a confermare il dovere di fedeltà alla amministrazione della tradizione del pubblico impiego, pur estendendolo ad ogni pubblico ufficiale e caricandolo di un rafforzamento repubblicano. In tal senso, la sentenza Lookeed del 1 marzo - 2 agosto 1979 definisce il dovere di disciplina ed onore come «dovere di fedeltà alla Repubblica che compete ai pubblici ufficiali, specie de investiti delle più alte funzioni»; secondo altre pronunce, che rigettano censure di illegittimità mosse nei confronti di specifici regimi di responsabilità (l'ascrivibilità del reato di eccitamento al dispregio delle istituzioni, la sospensione cautelare dal servizio), richiamando, tra l'altro, anche il dovere in questione (sentt. 100/1966; 70/1976; 539/1988) l'art. 54, co. 2, obbliga il pubblico ufficiale a «tenere un comportamento conforme ai doveri d'ufficio» e impone «un vincolo di fedeltà che incombe su tutti coloro che esercitano pubbli-

Dunque, risultano più accattivanti ricostruzioni che, sempre nell'intento di dare un senso giuridicamente pregnante al dovere in questione, evitando di finire nelle secche di una sua sterile identificazione col dovere d'ufficio, o in uno status costituzionale dei pubblici dipendenti, riconoscono nel dovere di disciplina ed onore un nuovo vincolo di 'correttezza' affidato principalmente a sanzioni disciplinari e politiche. Tuttavia, i contenuti di questo dovere risultano inevitabilmente assai incerti; inoltre, se è indubitabile l'esistenza di un dovere di correttezza, come di altri doveri (leale cooperazione, trasparenza) non è altrettanto certo se tale dovere debba essere tratto dall'art. 54 u.c., o non possa ritenersi implicitamente sussunto in ogni ordinamento, in quanto condizione di sistema essenziale perchè ne sia garantita la funzionalità. Infine, la prospettiva suggerita da G. Marongiu di un dovere di disciplina da intendersi come dovere d'ufficio ha il pregio di iscrivere la prescrizione dell'art. 54 u.c. nel quadro di una organizzazione pubblica coerente col principio di sovranità popolare, del tutto mutata rispetto alla tradizione liberale. La norma in questione non ribadirebbe (superfluamente) che le funzioni pubbliche 'devono' essere svolte, e tantomeno cristallizzerebbe assetti gerarchici e status differenziati per i pubblici dipendenti, ma troverebbe la sua ragion d'essere nella volontà di accantonare prospettive organicistiche, restituendo ai funzionari legittimazione, titolarità di diritti e di doveri, responsabilità. Il limite della ricostruzione va ravvisato però nel fatto di riferirsi solo alla amministrazione pubblica e non ad altre funzioni, mentre l'art. 54, co. 2, si riferisce ad ogni agente pubblico, quale che sia la natura della funzione affidatagli. Il percorso ricostruttivo, così brillantemente avviato, non viene portato a termine, ma resta, per così dire, a metà.

---

che funzioni»; ulteriori decisioni connettono il dovere al principio di buon andamento e alla credibilità della pubblica amministrazione «e in definitiva al rapporto 'politico' che lega gli utenti ed i destinatari dell'attività amministrativa a coloro che, occupando pubblici uffici, hanno il dovere di adempiere le funzioni pubbliche loro affidate con disciplina e onore, ponendosi al servizio esclusivo della nazione» (sent. n. 206/1999; conf. sent. n. 145/2002). In sostanza, la giurisprudenza costituzionale effettua un impiego sostanzialmente retorico dell'art. 54, co. 2, Cost. evocando la norma allorché essa intende a dare una veste argomentativa solenne a decisioni che avallano severi regimi di responsabilità gravanti su pubblici dipendenti o pubblici ufficiali, le quali sarebbero comunque giustificabili richiamando l'egualianza sostanziale, la ragionevolezza, la proporzionalità, l'imparzialità della p.a.

In queste condizioni diventa inevitabile cimentarsi con uno sforzo ricostruttivo, utilizzando i molteplici spunti contenuti nelle riflessioni precedenti, non già allo scopo di scoprire, anacronisticamente, quali sarebbero stati gli autentici intendimenti dei Costituenti, ma piuttosto nel tentativo di verificare se e come sia possibile una nuova lettura dell'art. 54 u.c. che risulti coerente e giustificabile nell'attuale contesto istituzionale e politico, e soprattutto che permetta di inquadrare, a livello costituzionale, il problema di fondo cui l'art. 54 u.c. risponde: quello del conflitto tra l'oggettività del potere pubblico (la sua secolarizzazione, il suo carattere insieme legale e razionale) e l'inevitabile soggettività dell'agente che il potere pubblico esercita, e dunque quello della natura della funzione pubblica.

4.1. L'ambito soggettivo. Ai fini di una migliore comprensione del precetto in questione pare necessario chiarire, in primo luogo, chi siano i soggetti cui il dovere si indirizza, per passare quindi, in un secondo momento, all'esame del suo contenuto sostanziale, posto che, come si cercherà di sostenere, tale contenuto è direttamente consequenziale alla identificazione dei soggetti cui il dovere si riferisce.

Il dovere di disciplina ed onore all'apparenza ha una portata generale, riguardando una platea molto ampia di soggetti, al punto che, in effetti, risulterebbe difficile individuare, all'opposto, chi ne sarebbero esclusi. Tutti i cittadini che, a qualsiasi titolo e con qualsiasi coinvolgimento, dal più alto e diretto al più secondario e ancillare, partecipano all'esercizio di poteri pubblici, sarebbero, senza esclusione tenuti ad adempierli con disciplina ed onore. Si potrebbe ritenere che il termine 'affidare' stia ad indicare, in modo generico, ogni attribuzione del dovere di operare in un certo ambito pubblico, accompagnata dalla sottolineatura del carattere fiduciario del rapporto intercorrente tra collettività e singolo agente, e che per 'funzione pubblica' sia da intendersi ogni attività che riferibile ai diversi comparti (funzione legislativa, esecutiva, giurisdizionale etc).

In effetti, una lettura che generalizzi la portata del dovere ben si coniuga con l'idea che il dovere medesimo vada inteso come un monito essenzialmente etico, patriottico, per questo rivolto a ogni cittadino che

venga a servire la Repubblica, dal Capo dello Stato fino al più modesto degli impiegati pubblici, mentre riviene più problematica se si vuole attribuire al precetto un valore giuridico. Si comprende dunque come le ricostruzioni che configurano il dovere di disciplina ed onore come 'fedeltà rafforzata' di fatto ne circoscrivono la portata ai dipendenti pubblici, mentre coloro che lo intendono come dovere di 'correttezza' devono precisare che esso, benchè abbia carattere generale, deve essere necessariamente adattato nei suoi aspetti sostantivi alle diverse situazioni soggettive e funzionali.

Resta tuttavia da approfondire se, attraverso l'analisi del dettato costituzionale, non sia possibile individuare con maggiore precisione i destinatari della norma, partendo dall'ovvia considerazione che un dovere può essere ragionevolmente richiesto solo a chi ha la possibilità, di adempierlo. E, in effetti, la stessa formulazione dell'art. 54 u.c. sembra fornire al riguardo indicazioni significative. Il precetto si rivolge, testualmente, ai cittadini «cui sono affidate funzioni pubbliche». L'affidamento di funzioni pubbliche, si verifica non già allorchè il cittadino sia in qualsiasi forma coinvolto nell'esercizio di poteri pubblici, ma quando egli diviene titolare di funzioni pubbliche. Destinatario del precetto non può essere altri che il *funzionario*, la persona preposta ad uffici direttivi, costituzionali o amministrativi, nel senso proprio che a tale termine è attribuito nella teoria della organizzazione. 'Funzione' è, insieme, il compito e l'attività del funzionario, quell'attività che viene assunta come rilevante nella sua globalità (e cioè comprensiva di atti, non atti, comportamenti) prefigurata nel contenuto e nello scopo, vertente su un certo effetto anche se liberamente prescelta, alla quale acceda una potestà<sup>(59)</sup>.

L'art. 54 u.c. dunque si configura in primo luogo, prima che come una norma che assegna doveri, come una norma sulla organizzazione pubblica che ne disegna un nuovo assetto coerente con la sovranità popolare, nel quale le funzioni pubbliche cessano di essere riservate allo stato-persona, per essere eseguite mediante organi, che operano attraverso agenti-prestatori di energie psico-fisiche, ma sono direttamente affidate a cittadini-funzionari operanti ed organizzati nell'ambito di uffici. Ed è

---

<sup>(59)</sup> F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, p. 303.

proprio in questo quadro organizzativo che trova la sua giustificazione e la sua necessità sistemica la attribuzione in capo ai funzionari del dovere di rango costituzionale di adempiere con disciplina ed onore (che non sarebbe invece compatibile con la loro qualificazione di organi privi, proprio per essere tali, di diritti e di doveri, se non in una dimensione inter-nistica), e risulta viceversa complementare con la titolarità (affidamento) di poteri pubblici.

In conclusione, se questa interpretazione è corretta, l'art. 54 u.c. non si è limitato a richiedere, nel nome di un generico personalismo, ai prestatori delle energie psico-fisiche necessari per imprimere moto all'apparato pubblico una dedizione speciale, aggiornata e più fervida, ma assai simile a quella imposta dallo stato liberale ai suoi servitori, ma effettua una assegnazione di doveri che è complementare all'affidamento di funzioni. Viene da aggiungere che l'art. 54 u.c. non può essere neanche letto come una norma che, nel prefigurare il nuovo assetto organizzativo di cui si è detto, autorizza anche la possibile sopravvivenza di altri modelli: esso infatti suona: «le funzioni pubbliche sono affidate – sempre e solo – ai cittadini, i quali devono adempierle con disciplina ed onore» e non come: «nel caso in cui le funzioni pubbliche siano affidate ai cittadini – ma possono essere affidate anche ad altri – questi devono adempierle con disciplina ed onore».

Il dovere di disciplina ed onore si collega pertanto esclusivamente alla posizione di funzionario, mentre, ai fini della sua sussistenza, risulta del tutto irrilevante tanto la natura sostanziale del potere pubblico (che può riguardare qualsiasi funzione) e il suo carattere libero o vincolato nel fine, quanto la modalità dell'affidamento (elezione, concorso, nomina) ed il titolo (professionale o onorario) della prestazione<sup>(60)</sup>.

---

<sup>(60)</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 545, che qualifica espressamente come 'pubblici funzionari' i membri del parlamento (p. 469), i ministri (p. 545) e che anche relativamente alla responsabilità di magistrati fa richiamo all'art. 28 Cost. (p. 588). Gli «individui che hanno il compito di formare ed esprimere una attività valevole per lo Stato», nota A. De Valles (*Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, Padova, 1931, p. 94), «sono diversamente designati: chi li dice essi stessi organi, come vedremo; chi li dice funzionari, secondo una tendenza prevalente nella dottrina francese; chi, seguendo la dottrina tedesca, li dice titolari o portatori dell'organo», aggiungendo che «questa molteplice terminologia crea difficoltà di espressione, talvolta confusione di concetti», concludendo poi che «riprendendo una tradizione della dottrina italiana, io credo si possano denomi-

Tutti i soggetti qualificabili come funzionari (onorari come professionali) confluiscono dunque, *in apicibus* (salvo poi differenziarsi, anche in modo profondo) in un unico genere, in quanto accomunati sia dalla loro qualità di cittadini-affidatari di funzioni pubbliche (*cives activi*, in quanto acceduti a funzioni pubbliche) sia nella soggezione ad un identico dovere comportamentale (adempiere con disciplina ed onore le funzioni affidate) nell'ambito di un rapporto politico che collega la comunità politica e i suoi funzionari.

Ciò segna una netta rottura, insufficientemente rilevata nelle riflessioni dedicate all'art. 54 u.c. rispetto ad una tradizione del diritto pubblico che, pur imponendo a tutti gli agenti pubblici un generale vincolo di soggezione alla legge, attribuiva tuttavia al personale politico ed a quello dei dipendenti pubblici status nettamente differenziati, e che riservava una legittimazione politica solo agli eletti, o a quanti comunque fossero investiti di funzioni nell'ambito del circuito rappresentativo, negandola invece, per definizione, all'apparato servente composto dal funzionariato professionale. Il personale politico (i funzionari politici) diviene quindi, per la prima volta, destinatario di un dovere concernente le modalità di adempimento delle stesse funzioni politiche, assai più stringente di quanto non potesse essere il dovere di fedeltà allo stato e alle leggi. Il personale professionale diviene, a propria volta, per la prima volta destinatario di un dovere di disciplina ed onore che, aldilà delle analogie terminologiche, è del tutto nuovo e diverso nella sua sostanza dalla disciplina ed onore che erano proprie della tradizione del pubblico impiego, si collega al rapporto d'ufficio, e non a quello di servizio e corrisponde al riconoscimento di una legittimazione politica, in una posizione di distinzione (e non più di subalternità gerarchica) rispetto al personale politico.

A tale nuovo assetto corrisponde, dunque, la necessità di abbattere lo steccato che separa la dirigenza politica dall'amministrazione e di riconsiderare unitariamente, nel suo profilo essenziale, la posizione di chiunque sia investito di funzioni pubbliche, nel senso che i suoi doveri hanno una base costituzionale e rifluiscono nella dimensione dei rapporti

---

nare agenti», utilizzando cioè una terminologia «che mezzo secolo fa era generale», utilizzata da Persico, De Gioannis-Giaquinto, Ferrari.



politici, e cioè di una relazione la cui essenza è data dalla configurazione di un rapporto tra soggetti agenti e comunità politica non mediato da una persona giuridica-stato che pretenda di porsi al di sopra della collettività che essa intende rappresentare<sup>(61)</sup>.

4.2. Disciplina ed onore. Disciplina ed onore nell'adempimento delle funzioni pubbliche, secondo quanto si è affermato, sono richiesti, inseparabilmente, ad ogni agente che possa qualificarsi come funzionario. Ciò comporta che il contenuto precettivo di 'disciplina' e di 'onore', in linea di massima, debba essere il medesimo, indipendentemente dalle specificità che possano essere proprie di ciascuna tipologia di funzione.

Ciò premesso, per comprendere il significato di disciplina ed onore è opportuno chiarire se i doveri in questione possano in effetti essere considerati come doveri personali, che generano un obbligo di prestazione, o non vadano letti in una chiave differente. In modo esplicito (v. Mortati, Carbone) o solo implicito, la maggior parte degli interpreti in precedenza richiamati paiono muovere dall'assunto che l'adempimento con disciplina ed onore costituisca l'oggetto di una prestazione personale 'additiva' richiesta a coloro che sono affidatari di funzioni pubbliche; additiva nel senso che costoro non soltanto devono adempiere tali funzioni (e ciò in ossequio al principio di legalità, come del generale dovere di osservanza della Costituzione, delle leggi di cui al co. 1 dell'art. 54, degli eventuali obblighi contrattuali che regolano il rapporto di lavoro), ma, in virtù della previsione dell'art. 54 u.c. devono adempierle prestando ulteriormente, se così si può dire, disciplina ed onore. Le stesse interpretazioni vengono invece a divergere, allorché si tratta di precisare il possibile contenuto di tale prestazione additiva, con tutte le difficoltà conseguenti sia dalla necessità di evitare sovrapposizioni rispetto ad altri doveri, sia dalla esigenza di rinvenire soluzioni che possano risultare adattabili a funzioni pubbliche di natura eterogenea. Il dovere in questione si risolve dunque ora in una 'fedeltà qualificata' riferita essenzialmente ai pubblici dipendenti, traducendosi in un vincolo di subordinazione e di imparzialità destinato a conformarne, già a livello costituzionale, lo status,

---

<sup>(61)</sup> Cfr. G. MARONGIU, *Funzionari e ufficio nella organizzazione*, cit., p. 422.

ora in un dovere funzionale di adempiere le funzioni secondo modalità 'corrette', presidiate attraverso meccanismi disciplinari o di responsabilità politica.

Una differente prospettiva interpretativa si apre laddove si parta dall'assunto che il dovere di adempiere le funzioni con disciplina ed onore non sia un dovere che si aggiunge al 'semplice' dovere di adempiere, sotto forma di una prestazione obbligatoria ed esigibile, ma stia a definire la natura sostanziale del dovere da adempiere. Non si tratterebbe dunque di un dovere-obbligo, ma di un dovere in senso stretto, cui non corrispondono rapporti giuridici di obbligo. La funzione pubblica, in effetti secondo il dettato costituzionale non potrebbe cioè essere mai adempiuta altrimenti che con disciplina ed onore. L'art. 54 u.c. comprenderebbe dunque un duplice precetto: il primo, come rilevato nelle pagine precedenti, prescrive che «le funzioni pubbliche sono affidate ai cittadini». Il secondo suona nei seguenti termini: «le funzioni pubbliche possono essere adempiute solo laddove i cittadini cui sono state affidate abbiano qualità di disciplina ed onore». Si dovrebbe dunque ritenere che la norma non impone nessuna prestazione personale a chi svolge la propria attività lavorativa (professionale o onoraria, a titolo indifferentemente gratuito o retributivo) nell'ambito della organizzazione pubblica, ma corrisponde all'intento di individuare e prescrivere le condizioni indefettibili (la disciplina e l'onore dell'agente) che nell'ordinamento repubblicano sono necessarie perché le funzioni pubbliche possano essere adempiute. Disciplina ed onore dei funzionari pubblici non potrebbero dunque essere considerate come prestazioni personali, nello stesso modo in cui non si può ad es. considerare prestazione personale la competenza medica richiesta al medico e la competenza ingegneristica richiesta all'ingegnere. L'art. 54 u.c., concludendo, non impone doveri o prestazioni, ma stabilisce, in primo luogo, che i cittadini affidatari delle funzioni pubbliche debbano essere provvisti della necessaria attitudine (le funzioni pubbliche non possono essere pertanto affidate indifferentemente a qualsiasi cittadino, quasi che tutti i cittadini potrebbero essere ritenuti, a tal fine, fungibili tra loro, ma a quei cittadini che hanno l'attitudine ad adempier-

le). In secondo luogo, la disposizione specifica quale sia l'attitudine richiesta, individuandola nella 'disciplina' e nell'"onore'.

Relativamente alla 'disciplina' paiono illuminanti le indicazioni offerte da Marongiu: «l'adempimento di pubbliche funzioni comporta necessariamente l'assoggettamento ad una 'disciplina'. E la disciplina, in questo contesto, è qualcosa di assai diverso dalla buona fede, dalla subordinazione, o dalla correttezza, ma va 'intesa nel senso più pregnante di *regola* e di *osservanza* della regola, che regge il complesso dei doveri e delle situazioni giuridiche inerenti ai soggetti chiamati all'esercizio di quelle funzioni'; essa è definibile, in termini generali, come 'dovere obiettivo ed insieme corredo personale di attitudini per l'esercizio di quel dovere»<sup>(62)</sup>. L'art. 54 u.c. chiarisce dunque che, nel momento in cui le funzioni pubbliche sono affidate ai cittadini, questi provvedono ad adempierle saldando quella regolarità che è insita del dovere d'ufficio alla regolarità che consegue dalla applicazione di regole di prudenza, di sapere, di perizia, di cui essi, ed essi soli – le persone in carne ed ossa – sono i necessari ed esclusivi portatori. Perché le funzioni siano adempiute non è pertanto bastevole la astratta conformazione al dovere d'ufficio, ad una legalità esteriore, ma è necessario che esecuzione del dovere sia concretamente guidata da una mano provvista della necessaria perizia e capace di operare secondo le regole dell'arte. Come si vede, dall'art. 54 u.c. scaturisce l'immagine di un potere pubblico che si oggettivizza senza tuttavia disumanizzarsi: gli agenti pubblici non sono più concepiti come fornitori meccanici di energie psicofisiche, ma come soggetti cui le funzioni vengono affidate proprio al fine di consentire e realizzare l'incontro del dovere d'ufficio con la *techne* e con l'*ars*, i saperi umani necessari per curarlo. Va da sé che il significato di disciplina che qui si accoglie è completamente differente da quello di disciplina come ubbidienza e soggezione a potestà disciplinari nell'ambito di rapporti di gerarchia o di supremazia speciale, ed esula da ogni vincolo di subordinazione, mentre in qualche modo si approssima a quello di correttezza, specificandone tuttavia il senso intimo. La 'regolarità' esprimerebbe cioè il significato sostanziale (e non meramente estrinseco) della 'correttezza'. La regolarità è quindi il

---

<sup>(62)</sup> ID., *op. cit.*, p. 440, nota 78.

buon utilizzo delle attitudini umane che viene richiesto a chi sia depositario del compito di esercitare un potere pubblico.

Questa lettura del dovere di disciplina, elaborata da Marongiu con riferimento ai funzionari professionali, ma a nostro avviso generalizzabile ad ogni tipo di funzionario, ed *in primis* ai funzionari onorari, porta ritenere che l'art. 54, co. 2, richieda in primo luogo che il cittadino-affidatario di funzioni pubbliche debba essere 'disciplinato' nel senso di provvisto del corredo delle qualità, delle attitudini, della perizia, della prudenza, occorrenti perché egli possa essere in grado di adempiere le funzioni pubbliche che gli sono state affidate: in una parola, il cittadino-funzionario deve essere 'preparato' rispetto al compito che è chiamato ad assolvere. Del resto, non avrebbe alcun senso affidare funzioni pubbliche ad un inesperto, ad un dilettante, o addirittura ad uno sprovvedito. In questo senso la norma pare collegarsi all'art. 51 Cost., autorizzando, ed anzi richiedendo, sempre che ciò sia possibile, che l'accesso agli uffici ed alle cariche elettive possa essere condizionato al possesso della attitudine e della capacità e cioè i requisiti necessari (la meritevolezza), in rapporto alle caratteristiche proprie della funzione e dell'ufficio. Dal combinato tra art. 54 u.c. e art. 51 si potrebbe estrarre un *generale principio meritocratico*, da integrare con altri principi di legittimazione democratica, destinato a trovare il suo svolgimento più deciso in tutti i casi in cui la Costituzione prescrive il concorso pubblico (art. 98), ma egualmente sussistente, anche se in forme diverse, nel caso in cui l'accesso agli uffici deve avvenire tramite elezione o per nomina. Le scelte del legislatore, nel dar corso all'art. 51 Cost. paiono dunque scrutinabili non solo in ragione di un criterio generico di ragionevolezza e proporzionalità, desunto dall'art. 3 Cost., ma anche in riferimento al parametro ulteriore direttamente e specificamente offerto dall'art. 54 u.c. La disciplina non è, dunque, unicamente il dovere richiesto a chi sia acceduto a funzioni pubbliche, ma anche e prioritariamente, un requisito necessario di capacità per accedervi. La direttiva costituzionale, ovviamente, si indirizza non solo al legislatore ma, prioritariamente, a tutti coloro (a partire dai cittadini e dai partiti politici) cui è a vario titolo affidato il compito di selezionare (mediante candidature, elezioni, nomine, concorsi) i cittadini cui

viene affidato l'esercizio delle funzioni pubbliche, che devono essere preparati, in grado di coprire gli uffici loro conferiti, in una parola capaci.

L'attitudine richiesta si consegue attraverso l'apprendimento: disciplina è infatti tanto l'apprendere, il *discere*, quanto il prodotto dell'apprendimento. Il termine 'disciplina' assume, in questa accezione il senso più arioso di *regolarità, perizia, competenza, apprendimento*<sup>(63)</sup>, Come scrive Gadda in feroce polemica contro l'arbitrarietà che connotava certe pratiche fasciste, nell'affidamento di delicati compiti pubblici, *«Il giovane ha da prepararsi nella disciplina (da 'discere': in latino 'disciplina' significa apprendimento teorico) e nella pratica (usus) ('usus ac disciplina, quam a nobis accipisset' – Cesare) familiare e scolastica prima, poi militare e civile; negli uffici specifici; nelle carriere scientifiche»*<sup>(64)</sup>. Si può cogliere, in questo senso, l'indiscutibile nesso esistente tra il dovere di disciplina dei governanti e il diritto alla istruzione (art. 34) inteso come diritto dei cittadini a ricevere un'educazione civile conformata ai principi della libertà della scienza e dell'insegnamento, quella educazione civile che sola può far emergere governanti 'disciplinati', indirizzata prioritariamente a «capaci e meritevoli». E indubbiamente capaci e meritevoli dovrebbero essere tutti coloro che sono chiamati a governare la cosa pubblica.

In secondo luogo, la norma chiederebbe ulteriormente al funzionario non solo di essere disciplinato, istruito, ma anche di operare disciplinatamente, secondo le regole dell'arte, e cioè applicando concretamente, nella cura dei doveri propri dell'ufficio, le qualità, le attitudini, la perizia, il sapere, la dedizione che gli sono state richieste, senza improvvisazioni ed estemporaneità. Il dovere di operare disciplinatamente, e quindi in modo oggettivo grava, come già detto su ogni funzionario, ed investe egualmente anche i poteri liberi nel fine. Tra libertà nel fine e dovere di agire secondo regola non vi è infatti alcuna contraddizione: al contrario, è soprattutto lì dove gli spazi di determinazione discrezionale sono più ampi, perché non conformati da parametri legali, o conformati

---

<sup>(63)</sup> V. *ad vocem* S. BATTAGLIA, *Grande dizionario della lingua italiana*, Torino, Utet, 1966.

<sup>(64)</sup> C.E. GADDA, *Eros e Priapo*, Milano, Mondadori, 2009, p. 46.

da parametri molto ampi (la legittimità costituzionale) che il dovere di disciplina manifesta il suo ruolo essenziale, in quanto esso costituisce lo strumento ultimo, ma al tempo stesso imprescindibile, cui è affidata la missione di oggettivizzare l'esercizio del potere pubblico in vista del perseguimento dell'interesse pubblico. Nel caso di una funzione libera nel fine per eccellenza, come quella legislativa, affidata a soggetti che non sono selezionati attraverso uno scrutinio attitudinale, in forme di evidenza pubblica, il dovere di adempiere in modo regolare si svolge mediante l'osservanza delle regole procedurali (buone pratiche, usi, autodisciplina) cui è affidato il compito di garantire che l'adempimento della funzione sia avvenuto secondo una sequenza istruttoria razionale (conoscenza, discussione, deliberazione). Un'autorevole, decisa conferma della necessità che doti di disciplina (intesa nel senso qui accolto di perizia, specializzazione) siano possedute dal personale politico si trova già nel pensiero di Max Weber: questi, pur individuando uno dei maggiori elementi distintivi della posizione del 'politico' da quella del funzionario professionale proprio nel fatto che per il primo «non è prescritta alcuna qualificazione di cultura professionale»<sup>(65)</sup>, con molta enfasi sottolinea però, additando l'esempio inglese, la necessità che gli stessi capi politici, per poter svolgere un controllo efficace sulla amministrazione, e non restarne succubi, debbano essere provvisti di una specifica professionalità, una educazione politica che si acquisisce «nella carriera parlamentare solo attraverso un lavoro costante ed impegnato». «Nessuno dei capi parlamentari inglesi di rilievo è salito in alto senza essersi educato nel lavoro delle commissioni ed essere di qui spesso passato attraverso tutta una serie di competenze nella amministrazione, venendo introdotto nella loro attività. Soltanto questa scuola di lavoro intensivo sulle realtà dell'amministrazione, che il politico deve superare nelle commissioni di un potente parlamento di lavoro, e nel quale deve compiere buona prova, fanno di una assemblea del genere una sede di selezione non soltanto di demagoghi, ma di politici che svolgono un lavoro sostanziale [...]. Soltanto questa forma di collaborazione di funzionari specializzati e di politici pro-

---

<sup>(65)</sup> M. WEBER, *Economia e società*, vol. IV, Milano, 1980, p. 503.

fessionali garantisce il controllo continuativo sull'amministrazione, e con esso l'educazione politica e l'istruzione dei capi e dei governanti»<sup>(66)</sup>.

Considerazioni simili si possono svolgere relativamente al dovere di *onore*, fondamento ed anima della disciplina<sup>(67)</sup>. L'onore, con cui il cittadino affidatario di funzioni pubbliche deve adempierle, si risolve nella *ingenuitas*, (intesa nel senso figurato di *degnò d'uomo libero*, schietto, sincero) in una condizione di libertà morale, e cioè nel fatto di non essere (né apparire) *sottomesso* ad interessi di qualunque natura diversi da quelli dell'ufficio, personali o altrui con pregiudizio della capacità di curare gli interessi pubblici in modo regolare e obiettivo. Si può convenire dunque sul fatto che l'onore sia riportabile all'ordine concettuale della imparzialità (come nota Mortati) e della buona fede (come vuole Lombardi), ma esso, tuttavia, le trascende, configurarsi come una tensione interiore ed esterna verso la verità, o per meglio dire verso la ricerca della verità, accompagnata dal coraggio necessario per asserirla. L'onore è dunque incompatibile con la menzogna, la sottomissione, l'adulazione, la reticenza, la dissimulazione, il raggirò. Si comprende, dunque, che l'*ingenuitas* per un verso non va confusa con la generale ed uguale dignità sociale isonomicamente e assiologicamente riconosciuta a tutti i cittadini (art. 3 Cost.) e, per l'altro, non può essere in alcun modo pregiudicata dall'esercizio dei diritti riconosciuti al cittadino, ed in particolare dalla iscrizione a partiti politici o ad associazioni, sempre che questi organismi non pretendano di espropriare la libertà morale dell'associato (come nel caso esemplare delle associazioni segrete). Parimenti da respingere è una identificazione del dovere di onore nei doveri di decoro, buona condotta, contegno, ed in breve, di correttezza nell'ambito funzionale ed extrafunzionale. Prescrizioni in questo ambito possono ben essere dettate da leggi, norme disciplinari, codici etici, contratti di lavoro, senza che sia necessario individuarne un referente a livello costituzionale, nel limite in cui non si arrechino pregiudizi ai diritti della persona.

Tale *ingenuitas*, postulata in via generale dall'art. 54 u.c., viene in molte occasioni richiesta, ed insieme garantita in modo specifico da altri

---

<sup>(66)</sup> ID., *op. cit.*, pp. 533-536.

<sup>(67)</sup> G. MARONGIU, *Funzionari e ufficio nella organizzazione*, cit., p. 444.

precetti costituzionali: così avviene nel caso del divieto di mandato imperativo dei parlamentari (rafforzato dalla immunità per le opinioni espresse ed i voti dati), del dovere dei pubblici impiegati di essere al servizio esclusivo della nazione, della indipendenza della magistratura, della imparzialità della p.a., della indipendenza degli organi ausiliari.

L'art 54 richiede, dunque, per un verso che le funzioni pubbliche siano affidate solo a chi è onorevole, e cioè si trovi in quella condizione *ingenuitas* che consente di adempiere le funzioni pubbliche affidate in una condizione di libertà morale. Sta, ovviamente alla legge dare corso agli indirizzi dettati dall'art. 54 u.c. individuando i requisiti di onorabilità necessari per poter accedere e per poter conservare le cariche ed gli uffici pubblici, attraverso un accurato bilanciamento col principio di eguale diritto di accesso, sancito dall'art. 51 Cost.<sup>(68)</sup> e sta parimenti alla legge individuare, prudentemente, quali attività, pur in se legittime, attinenti alla sfera privata e segnatamente economica, siano da considerarsi incompatibili con l'affidamento o l'esercizio di funzioni pubbliche, in quanto capaci comunque di discreditarlo ed ufficio e pregiudicare la il corretto adempimento delle funzioni. E del resto la Carta costituzionale riserva alla legge la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato e di senatore (art. 65, co. 1) ed alla legge regionale i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta Regionale, dei componenti della Giunta e dei consiglieri regionali (art.120). Le incompatibilità rappresentano dunque un profilo non occasionale o eventuale, ma necessario ed essenziale di ogni disciplina che regolamenti il diritto dei cittadini di accedere all'esercizio delle funzioni pubbliche.

Per altro verso, la norma chiede che a tale onorabilità corrisponda una condotta onorata nello svolgimento della funzione, in termini di non asservimento ad interessi diversi da quelli dell'ufficio. E tale dovere di operare onoratamente costituisce un principio guida indirizzato sia al

---

<sup>(68)</sup> Sulle tecniche di bilanciamento utilizzate dalla giurisprudenza costituzionale nell'esame delle cause di limitazione dell'elettorato passivo ed i relativi limiti, v. C. PINELLI, *La giurisprudenza sul diritto di elettorato passivo e le risposte alle 'condizioni ambientali eccezionali'*, in V. ANGIOLINI (a cura di) *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1992, 147 ss., ripubbl. in C. PINELLI, *Nel lungo andare*, Napoli, ES, 2012.



legislatore, allorché esso individua le condizioni che determinano la revoca, la decadenza delle funzioni, l'obbligo di astensione, sia a tutti coloro cui l'ordinamento demanda il compito di far valere eventuali responsabilità, giuridiche come politiche.

In un noto passo della *Politica* ammonisce Aristotele: «Tre requisiti devono avere quelli che si apprestano a coprire le magistrature supreme: primo, rispetto della costituzione in vigore, poi estrema capacità nei doveri della carica, terzo, infine, virtù e giustizia, in ogni costituzione quella che conviene alla costituzione (perché se il giusto non è lo stesso in rapporto a tutte le costituzioni, è necessario che ci siano differenze anche nel giudizio)»<sup>(69)</sup>. Tali doveri di etica politica, in un contesto di secolarizzazione, attraverso l'opera del legislatore costituzionale si trasfondono nell'ordine giuridico, che, come scrive Betti, «convertendo in giuridici doveri morali preesistenti e precisandone la portata, provvede alla consacrazione di comunioni essenziali all'intera convivenza»<sup>(70)</sup>.

L'art. 54 della Costituzione sembra dunque raccogliere l'insegnamento aristotelico, calandolo nel contesto di un ordinamento repubblicano e democratico. Ai magistrati supremi, che oggi sono una folta schiera di cittadini attivi, cui è conferita la titolarità delle funzioni pubbliche, si richiede, indipendentemente dalla natura dell'ufficio e dal titolo di legittimazione, di essere fedeli alla costituzione (egualmente alla generalità dei cittadini), e di essere, nell'esercizio della carica, provveduti di capacità e giustizia, in quanto il sapere (l'arte di governare, l'arte di amministrare, l'arte di giudicare, in una prospettiva di professionalità e di specializzazione) e la onestà intellettuale rappresentano le condizioni essenziali per l'esistenza, il funzionamento ed il mantenimento della forma politica democratica.

A ben vedere, l'art. 54 u.c. affronta direttamente questioni che sono al cuore del problema democratico. Esso tenta di replicare alla critica fondamentale rivolta alla democrazia, e cioè quella di configurarsi come un sistema che per la sua fragilità rischia di finire in mani incapaci e disoneste ed è pertanto votato al fallimento, integrando nei precetti costitu-

---

<sup>(69)</sup> ARISTOTELE, *La politica* V (E), 1309, a 35.

<sup>(70)</sup> E. BETTI, *Dovere giuridico*, cit., p. 55.

zionali (diritti, doveri, articolazione e distribuzione dei poteri, garanzie) la specificazione delle attitudini che devono essere richieste a governanti democratici. La prima di tali attitudini (l'onore) non è certamente cosa nuova, L'*ingenuitas*, il parlare franco (la *parresia*) nell'*agorà* e nella *ekklesia* sono già nell'esperienza della democrazia periclea elementi essenziali della costituzione democratica, rappresentando l'esatto opposto della demagogia (dire al popolo quello che il popolo vuole sentirsi dire) e qualcosa di intimamente diverso dalla retorica (l'arte della persuasione svincolato da contenuti di verità). Il dovere di onore afferma la necessità di stabilire un rapporto diretto tra democrazia e veridizione, (in termini più vicini a noi, trasparenza) destinato a permeare il potere pubblico in tutte le sue manifestazioni. Sotto questo profilo l'art. 54 u.c. emerge da una tradizione le cui radici, secondo M. Foucault<sup>(71)</sup>, affondano dallo stesso mito di Ione, fondativo della democrazia ateniese. L'accordo del *demos* nel dire il vero in pubblico è il presupposto da cui nasce la possibilità stessa di comunitarizzare, nel senso letterale di rendere comune, un potere sociale che per effetto di ciò cessa di essere dominio e diviene politico.

Anche la seconda attitudine richiesta dall'art. 54 u.c., la disciplina, ha una storia antica. La 'capacità' dei governanti non si esaurisce nel dire il vero, ma va oltre: ai *logoi* devono accompagnarsi *ta erga*, le azioni, azioni che sono, a loro volta, guidate da un'arte pratica, una *techne* idonea. Come noto, solo nello stato moderno la *techne* acquista progressivamente contenuti nuovi e specifici, nei quali si riflettono razionalismo, divisione del lavoro, pensiero scientifico, che sospingono ed animano lo sviluppo del fenomeno burocratico. La disciplina – nel senso di sapere, preparazione, capacità – assurge dunque a fattore di legittimazione, ma solo relativamente ai rami alti di quella parte dell'apparato pubblico raccolta sotto la denominazione di amministrazione. Alle doti di capacità non corrisponde tuttavia attribuzione immediata di potere pubblico: gli agenti professionali dell'amministrazione devono essere infatti 'discipli-

---

<sup>(71)</sup> Tra i lavori di M. FOUCAULT sul tema, v. in particolare. *Il governo di sé e degli altri. Corso al Collège de France (1982-83)*, Milano, Feltrinelli, 2009, e *Il coraggio della verità. Il governo di sé e degli altri II. Corso al Collège de France (1984)*, Milano, Feltrinelli, 2011.

nati' nel duplice senso di dotati di capacità e ma anche di soggetti incardinati in una gerarchia che ne assicura la subalternità al potere politico. I requisiti di capacità non riguardano dunque i governanti, ma solo i loro servitori pubblici.

La Costituzione repubblicana, nella prospettiva di una integrazione necessaria tra democrazia e sapere, esprime dunque l'intento di segnare una nuova tappa, prescrivendo che la *techne*, la capacità, la disciplina, siano assunte come qualità e competenze richieste non solo agli agenti professionali ma a tutti i cittadini in quanto affidatari di funzioni pubbliche. Ciò viene a porre in termini nuovi il complesso problema della relazione tra democrazia e tecnocrazia: finalmente, nella cornice della sovranità popolare segnata dall'art. 1, co. 2 Cost., mentre da un lato la politica si colora di attitudini tecniche, dall'altro la tecnica dismette il suo ruolo (formalmente, ma sovente non sostanzialmente) ancillare e trova il riconoscimento del suo ruolo politico.