

STEFANIA TUCCANI^(*)

CONCETTO DI ONESTÀ E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA P.A.

ABSTRACT: The historical-philosophical analysis of the concept of “honest” in correlation to “profit” is a valid tool for understanding how, from ancient times to today, it has not been (and is not) easy to bring the sanctioning system regarding fight against corruption in the public administration. The strengthening of prevention, as well as transparency, could limit the offensive content of the criminal offense, but the law alone is not sufficient to protect the needs of social protection and defense, in the absence of adoption of good practices experienced in everyday life.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dimensioni del concetto di onestà e interessi in gioco. – 3. Corruzione e strumenti di contrasto antichi e moderni. – 4. La trasparenza, strategia di prevenzione della corruzione. – 5. Considerazioni conclusive.

1. — *Premessa.*

«Ma io sono un uomo che preferisce perdere piuttosto che vincere con modi sleali e spietati. Grave colpa da parte mia, lo so! E il bello è che ho la sfacciataggine di difendere tale colpa, di considerarla quasi una virtù»⁽¹⁾.

Sembrerebbe una imbarazzante confessione che solo un grande poeta appartenente al neorealismo, quale Pierpaolo Pasolini (1922-1975) avrebbe il coraggio di ammettere pubblicamente: l'essere onesti è, suo malgrado, una virtù da difendere a qualunque prezzo, di cui in ogni caso compiacersene.

In effetti, ci troviamo di fronte a un'accorata meditazione sull'onestà con una critica di portata dialettica ben precisa. Non a caso Pasolini ama spesso parlare di “*coraggio intellettuale della verità*”, che potrebbe essere definito come

^(*) Comune di Terni.

⁽¹⁾ P. PASOLINI, *Dai dialoghi con i lettori*, nel settimanale *Vie Nuove*, n. 42, 28 ottobre 1961.

la capacità di esprimere il proprio pensiero (anche se non comunemente condiviso) con onestà, ovvero senza condizionamenti o preconcetti⁽²⁾.

Ci sembra che nessuno potrebbe rappresentare al meglio la complessità del concetto di onestà da un punto di vista realistico, da qui la scelta di citare in premessa il pensiero di cui sopra.

Il successivo paragrafo sarà, innanzitutto, un tentativo di analisi del diverso apprezzamento da attribuire alla definizione di onestà della persona nella società che ha attraversato i secoli, a partire dall'*honestum* ciceroniano associato all'utile.

Nel terzo paragrafo verrà approfondito il tema della corruzione e della sua storia, mettendo in luce alcuni strumenti con i quali gli amministratori in periodi diversi hanno cercato di rendere effettiva la loro lotta al malgoverno.

Tale ricerca mostrerà come problemi e rimedi siano spesso comuni nei diversi ordinamenti giuridici, a volte anche molto lontani nel tempo e questo ci consentirà anche di constatare come la politica di prevenzione e di repressione siano state (o sono) condotte in modo più efficace in alcuni periodi storici piuttosto che in altri.

D'altra parte, come da autorevole parere⁽³⁾, una costituzione non si può comprendere pienamente se non si conosce come essa viveva nella pratica e, quindi, senza una indagine attenta intorno alla classe politica nel senso più generale.

Ovviamente non sarà possibile misurare il tasso di corruzione di società tanto lontane nel tempo, così come nelle loro istituzioni politico sociali, né tantomeno fare confronti, nonostante il fenomeno non abbia mai perso la sua attualità.

Rimane il fatto che un discorso generale sull'attualizzazione dell'antico, o al contrario, sull'antico, da considerare fuori di noi, sarebbe impossibile o quantomeno insidioso.

Invece ho ritenuto utile approfondire e interrogarsi non solo su quanto è stato legiferato per contrastare la corruzione, ma anche su quello che non è

⁽²⁾ Cfr. C. SALINARI, C. RICCI, *Storia della letteratura italiana*, Roma-Bari, 1973, pp. 56-70.

⁽³⁾ F. DE MARTINO, *Storia della Costituzione romana*, 5, 2^a ed., Napoli, 1975, p. 373.

stato codificato o espressamente detto riguardo all'onestà della persona, che non può essere considerato né un valore distaccato da noi né tantomeno un valore strappato al tempo.

Come si fa, ad esempio, a non riflettere ancora oggi, sul modo rigoroso con cui Catone educava suo figlio al senso romano dell'onestà e della concretezza? Si pensi che al medesimo consigliava: *Emas non quod opus est, sed quod necesse est; quod non opus est, asse carum est. Quod tibi deerit, a te ipso mutuare* («Compra non ciò di cui c'è bisogno, ma ciò di cui non si può fare a meno; ciò di cui non c'è bisogno, anche a pagarlo un solo asse, è caro. Quello che ti mancherà, prendilo a prestito da te stesso»)⁽⁴⁾.

Il quarto paragrafo vedrà la trasparenza nei suoi profili evolutivi, sempre più sentita come strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo.

Nel presente elaborato intendo usare il termine 'corruzione' in senso lato, con riferimento al solo ambito amministrativo, con il significato di generale conseguimento di profitti attraverso comportamenti commissivi od omissivi, ma comunque illeciti, da parte di pubblici amministratori. Di conseguenza non mi addentrerò nello studio di comportamenti più propriamente riconducibili ai reati di concussione, peculato, malversazioni o altro.

2. — *Dimensioni del concetto di onestà e interessi in gioco.*

Per definire il termine 'onestà' si deve necessariamente risalire a Cicerone (106-43 a.C.), che definì *honestum* ciò che è lodevole in sé e per sua natura, indipendentemente dal plauso della folla: «*Honestum, quod etiam si nobilitatum non sit, tamen honestum sit, quod que vere dicimus, etiam si a nullo laudetur, natura esse laudabile*»⁽⁵⁾.

In realtà, come è stato sottolineato⁽⁶⁾, la concezione ciceroniana unisce a

⁽⁴⁾ *Libri ad Marcum filium*, 10, 13; si consulti sull'argomento I. LANA, A. FELLIN, *Civiltà letteraria di Roma antica*, 1, Firenze, 1971, p. 241.

⁽⁵⁾ Cfr. CICERO, *De officiis*, I, 4, 14. V. anche. P. GRIMALI, *Cicerone*, Milano, 1987, p. 241 ss.

⁽⁶⁾ A. VISCONTI, *Reputazione, dignità, onore. Confine penalistici e prospettive politico-criminali*, Torino, 2018, p. 88.

una componente propriamente etica e interiore una inscindibile componente pubblica, coerentemente con la sua impostazione morale «dichiaratamente pubblica e competitiva».

Lo sforzo di Cicerone è dunque quello di «conciliare il senso di pubblica reputazione con quello di bontà morale», e il suo concetto di *honestum* «non è il bene assoluto che non ammette gradazioni alternative, quasi inaccessibile ai comuni mortali, bensì un bene accessibile al cittadino medio».

Non a caso rileva la connessione tra *honestas* e *dignitas*, termine quest'ultimo impiegato originariamente proprio in relazione alla carica ricoperta nell'ambito istituzionale. Infatti la commistione tra *onesta* e *dignitas* non è altro che la coesistenza tra persona e carica o istituzione, una dimensione personale (la prima) e una pubblica (la seconda)⁽⁷⁾.

L'*honestas* potrebbe quindi essere definita come il comportamento nelle cerchie della società, che rende interiormente degni dell'appartenenza ad esse⁽⁸⁾. In altri termini, l'*honestas*, come valore o qualità morale della persona, rappresenterebbe il presupposto della *dignitas* romana⁽⁹⁾.

Per Cicerone⁽¹⁰⁾ «*ius et omne honestum sua sponte esse expetendum; etenim omnes viri boni ipsam aequitatem et ius ipsum amant [...] per se igitur ius est expetendum et colendum; quod si ius, etiam iustitia*» («il diritto e tutto ciò che è onesto sono da perseguire spontaneamente; in effetti tutti gli uomini degni di onore amano per loro natura la giustizia e il diritto [...] così il diritto va perseguito e osservato per sé stesso; e quello che vale per il diritto, vale per la giustizia»)⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ C. PICIOCCHI, *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, Padova, 2013, pp. 35-36.

⁽⁸⁾ C. PICIOCCHI, *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, cit., p. 42; cfr. P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 82; sul rapporto tra *honestas* e *dignitas* in prospettiva storica, si consulti D. QUAGLIONI, *Dal costituzionalismo medievale al costituzionalismo moderno*, in *Annali del Dipartimento di Storia del diritto Università di Palermo*, 52, 2007-2008, p. 55 ss.

⁽⁹⁾ C. PICIOCCHI, *La dignità come rappresentazione giuridica*, cit., p. 93.

⁽¹⁰⁾ CICERO, *De Legibus*, 1.18.48.

⁽¹¹⁾ Cfr. S. GIGLIO, C. LORENZI, *Linee introduttive al corso di diritto romano*, Perugia, 2003, p. 41.

In termini più generali, come evidenzia Cicerone⁽¹²⁾, l'idea di diritto è collegata all'idea di giustizia, così come il termine *honestas* è accostato a quello di *utilitas*⁽¹³⁾. L'unica vera *utilitas*, meritevole di essere perseguita è quella che riguarda il *populus*, la totalità dei consociati, la quale deve essere sempre improntata all'*honestas*.

In definitiva, come è stato sottolineato⁽¹⁴⁾, Cicerone poneva in stretta connessione ordinamento giuridico e utilità generale, di conseguenza indicava il raggiungimento di quest'ultima come fondamento della comunità stessa⁽¹⁵⁾. E, in un altro testo⁽¹⁶⁾, definiva la corrispondenza dell'*utilitas* con l'*honestas* quale principio di natura: «*Pervertunt homines ea quae sunt fundamenta naturae cum utilitatem ab honestate seiungunt*» («Gli uomini che separano, disgiungono, l'utilità dall'onestà, distruggono quelle che sono le fondamenta stesse della natura»).

Premesso quanto sopra, si precisa che all'*honestum* e all'*utile* Cicerone dedica i primi due libri del *De officiis*.

Il terzo libro affronta il tema della compatibilità, senza trascurare, tuttavia, l'eventualità di un conflitto tra i due beni. Cicerone, come è stato rilevato⁽¹⁷⁾, pare risolvere tale dilemma, nella considerazione che l'onesto puro è comunque irraggiungibile e l'utile non può essere assolutamente privo di tendenze egoistiche.

L'ideale sarebbe trovare l'equilibrio migliore tra i due beni, visto che l'utilità è indispensabile nella vita pratica.

⁽¹²⁾ CICERO, *De Legibus*, 1.6.19.

⁽¹³⁾ Cfr. G. JOSSA, *L'utilitas rei publicae nel pensiero imperiale dell'epoca classica*, in *Studi Romani*, XI, 1963, p. 387 ss.; ID., *L'«utilitas rei publicae» nel pensiero di Cicerone*, in *Studi Romani*, XII, 1964, p. 272; G. LONGO, *Utilitas publica*, in *Labeo*, XVIII, 1972, pp. 7 ss.; M. NAVARRA, *Utilitas publica-utilitas singulorum tra IV e V sec. d.C. Alcune osservazioni*, in *SDHI*, 63, 1997, pp. 269 ss.; M. NAVARRA, *Ricerche sulla utilitas nel pensiero dei giuristi romani*, Torino, 2002; F.B. CICALA, *Il concetto dell'«utile» e le sue applicazioni nel diritto romano*, Torino, 1910, p. 9.

⁽¹⁴⁾ M. NAVARRA, *Ricerche sulla utilitas*, cit., pp. 26-28.

⁽¹⁵⁾ CICERO, *De re publica*, 1.25.39: «*Est [...] res publica res populi, populus autem non omnium hominum coetus quo quomodo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis comunione sociatus*».

⁽¹⁶⁾ CICERO, *De officiis*, 3, 101.

⁽¹⁷⁾ Si consulti P. CHERCHI, *Il tramonto dell'onestade*, Roma, 2016, p. 13.

È un po' come dire che il fattore egoistico non dovrebbe inficiare il rapporto onesto/utile, tanto è vero che in tempi piuttosto recenti si è sostenuto⁽¹⁸⁾ che l'egoismo di un buon politico, inteso come amore verso sé stesso, sia condizione indispensabile per volere anche il bene degli altri, che è la vera essenza del governare.

I problemi cominciano quando il primo termine egotico prevalga sul secondo altruistico e, purtroppo, l'esperienza del passato e del presente ci insegna che tale minaccia, da potenziale, in numerosi casi, è diventata attuale, a danno del bene comune e dell'utilità generale.

È stato messo in luce⁽¹⁹⁾ il passaggio dall'*onestade* (che informa una cultura connotandone il suo valore etico più alto) all' 'onestà' avente un valore precipuamente legale che non coincide necessariamente con quello etico.

Il termine *onestade* in italiano antico traduce l'*honestum* teorizzato da Cicerone nel *De officiis*, e sarebbe il sinonimo della difficile combinazione dell'onesto e dell'utile.

L'*onestade*, infatti, potrebbe essere definita come un criterio di misura, come la conoscevano i nostri antichi del Trecento, in altri termini, un ideale di vita che informava una cultura⁽²⁰⁾.

Quando viene meno il rapporto equilibrato dell'onesto con l'utile, quando la calibratura di quel rapporto non sarà più riconosciuta dal consenso sociale, allora saremo entrati nell'era dell'onestà moderna con la sua forte connotazione legale, che non coincide necessariamente con quella etica.

Così, se in Cicerone l'*honestum* coincide sempre con l'utile, con Niccolò Machiavelli (1469-1527) ad esempio, prevale la ragione di Stato, la quale spesso esige l'uso di qualsiasi mezzo, anche illecito, se necessario. Il principe che intende avere un regno di lunga durata dovrebbe avere la virtù della *prudencia*, da definire come una forma d'intelligenza delle circostanze, nonché una previsione oculata nella valutazione dei mezzi più appropriati per conquistare e mantenere il potere.

⁽¹⁸⁾ Cfr. E. SCALFARI, *Il buon politico è un po' egoista*, in *L'espresso*, 5 marzo 2015.

⁽¹⁹⁾ P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., p. 11.

⁽²⁰⁾ P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., p. 14.

In tale contesto la *prudencia* sostituisce l'*honestum*, dato che in Machiavelli non è più l'onesto a persuadere e ad essere onorato, ma ciò che appare come tale. I mezzi potrebbero apparire anche odiosi, ma necessari per raggiungere il fine della conservazione dello Stato e della prosperità dei cittadini. Portando avanti questo ragionamento, vediamo che il fine coincide con l'utile e il mezzo deve o può essere un "finto onesto"⁽²¹⁾.

In realtà, Machiavelli è un uomo del suo tempo, un individualista del Rinascimento, un periodo in cui la religione ha perduto ogni sua efficacia morale, i papi e gli uomini di chiesa non danno certo buoni esempi e così ognuno cerca di godersi la vita in tutti i modi. Infatti gli anni in cui è vissuto Machiavelli sono caratterizzati da profondi mutamenti politici e sociali, il medioevo è al tramonto e con esso il feudalesimo; Niccolò ha ventitré anni, quando Cristoforo Colombo scopre l'America.

In politica si sosteneva ormai, senza alcun dubbio o ritegno, che il principe avesse un solo grande dovere, quello di ingrandire e rendere potente lo Stato; e che, per raggiungere questo fine, gli era lecito usare anche la forza e l'inganno contro i suoi nemici.

«Quanto sia laudabile in uno principe mantenere la fede e vivere con integrità e non con astuzia, ciascuno lo intende: non di manco si vede, per esperienza ne' nostri tempi, quelli principi avere fatto gran cose che della fede hanno tenuto poco conto, e che hanno saputo con l'astuzia aggirare e' cervelli delli uomini; et alla fine hanno superato quelli che si sono fondati in sulla lealtà. Dovete dunque sapere come sono dua generazione di combattere: l'uno con le leggi, l'altro con la forza: quel primo è proprio dell'uomo, quel secondo delle bestie: ma, perché el primo molte volte non basta, conviene ricorrere al secondo, Per tanto a uno principe è necessario sapere bene usare la bestia e lo uomo»⁽²²⁾. In pratica, in Machiavelli l'onestà non è intesa

⁽²¹⁾ P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., p. 221.

⁽²²⁾ N. MACHIAVELLI, *Il principe*, ed. Firpo, Torino, 1961, pp. 64-66; su Machiavelli si consulti G. SASSO, *Niccolò Machiavelli. Storia del suo pensiero politico*, Istituto Italiano per gli Studi Storici, Napoli, 1958, pp. 290-301; ID., *Studi su Machiavelli*, Morano, Napoli, 1967, spec. pp. 81-109; F. CHABOD, *Il Principe e l'antimachiavellismo*, in *Scritti su Machiavelli*, Torino, 1964, pp. 108-135; M. GIAMBATTISTA, *Principe della politica*, in *Historia*, n. 427, Settembre 1993, pp. 46-53.

come un valore assoluto, ma come una opportunità, da seguire o da respingere a seconda che girino i tempi e spiri il «vento della fortuna».

In tutto questo, a mio modo di vedere, Machiavelli non ha una visione tutta pessimistica della malvagità della natura umana, piuttosto ha consapevolezza che l'uomo nella storia potrebbe avere necessità di ricorrere al male, per raggiungere la propria sicurezza. L'utile risulterebbe l'unico orizzonte della vita umana, tanto è vero che negli scritti di tale autore non sussiste una vera distinzione di utilità e moralità, per la stessa ragione che essere morali è per lui una necessità qualitativamente non diversa da quella per la quale si è immorali e cattivi.

Come è stato sottolineato⁽²³⁾, ancora nel Cinquecento la nozione di *honestum* sopravvive, ma il suo significato non è più quello originario, bensì quello di correttezza⁽²⁴⁾ o di conformità alla legge, che sono poi i significati pervenuti al nostro mondo contemporaneo, comuni peraltro alla intera cultura europea.

Ad esempio Jean Bodin (1530-1596), già nel 1576, scriveva: «*or tout loyer est honorable ou profitable, ou l'un et l'autre ensemble: autrement cen'est pas loyer, parlant populairement et politiquement [...] car plus les loyer sont en soy de profit, et moins il sont d'honneur: et toujours le profit ravalle la splendeur et dignité de l'honneur*»⁽²⁵⁾ («ora ogni interesse è onorevole o proficuo, o l'uno e l'altro insieme: altrimenti non è per niente un interesse, popolarmente o politicamente parlando [...] perché quanto più gli interessi hanno in sé dei profitti, tanto più hanno meno d'onore: e sempre il profitto abbassa lo splendore e la dignità dell'onore»).

È all'evidenza che Jean Bodin valutasse il rapporto tra interesse e onorabilità, tra utile e onesto, analizzati tuttavia da un punto di vista pratico ed economico⁽²⁶⁾.

Così pure per Michel de Montaigne (1533-1592) non esiste l'*honestum*

⁽²³⁾ P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., p. 132.

⁽²⁴⁾ Cfr. G.M. RACCA, *Correttezza (diritto amministrativo)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, 2, Milano, 2006, p. 1529.

⁽²⁵⁾ J. BODIN, *Six livres de la république*, 5, Cap. 4, Paris, 1578, p. 535 ss.

⁽²⁶⁾ V. sull'argomento P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., pp. 135-136; cfr. C. NAPOLEONI, voce *Utilità*, in *Dizionario di economia politica*, Milano, 1956, p. 1654.

come valore dato per sempre e uguale per tutti. Anche perché ogni essere umano agisce secondo coscienza o correttezza morale, per cui sarà piuttosto la *sagesse* a valutare l'opportunità di seguire l'onesto o l'utile, a seconda delle circostanze, senza dover cercare a tutti i costi di ricombinarli⁽²⁷⁾.

Lo stesso René Descartes (1596-1650) parla di 'morale provvisoria', nel rilevare che l'uomo sceglie ciò che è buono secondo il giudizio della ragione.

Ne consegue che la felicità non è altro che uno stato mentale di benessere che si raggiunge attraverso la pratica della virtù: «Je me formai une morale par provision, qui ne consistait qu'en trois ou quatre maximes, dont je veux bien vous faire part. La première était d'obéir aux lois et aux coutumes de mon pays, retenant constamment la religion en la quelle Dieum' a fait la grâce d'être instruit dès mon enfance, et me gouvernant, en toute autre chose, suivant les opinions les plus modérées, et les plus éloignées de l' excès, qui fussent communément reçues en pratique par les mieux sensés de ceux avec le quel j' aurai à vivre»⁽²⁸⁾ («Io mi sono formato una morale provvisoria che consiste di tre o quattro regole, di cui voglio mettervi al corrente. La prima è quella di obbedire alle leggi e ai costumi del mio paese, conservando costantemente la religione nella quale Dio m'ha fatto la grazia di essere istruito fin dalla mia infanzia, e comportandomi in tutte le altre cose seguendo le opinioni più moderate e le più lontane dagli eccessi e comunemente accettate in pratica dai migliori sensi di quelli con cui dovrei vivere»).

È all'evidenza che si tratti dei principi della morale pratica di un buon cittadino, che intende semplicemente vivere con onestà e moderazione.

A mio modo di vedere, si potrebbe affermare che nella virtù cartesiana che spinge la volontà ad adeguarsi alla ragione si ritrovi un po' della *sagesse* di Michel de Montaigne, di cui si è accennato sopra.

Come è stato notato⁽²⁹⁾, le emozioni costituiscono un tema dominante nella cultura del Seicento e lo saranno anche nel secolo successivo, quando

⁽²⁷⁾ M. DE MONTAIGNE, *Oeuvres complètes*, ed. A. Thibaudet et M. Rat, Paris, Gallimard, 1962, p. 767 ss.; v. altresì P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., pp. 139-143.

⁽²⁸⁾ R. DESCARTES, *Discours de la méthode, Troisième partie*, ed. Etienne Gilson, Paris, Vrin, 1989, pp. 76 ss.; v. sull'argomento P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., pp. 318-319.

⁽²⁹⁾ P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., p. 321.

cominciano a prendere il nome di “sentimenti” e quando il discorso sull’*honestum/utile*, così come lo intendeva Cicerone, sia di fatto scomparso, perché considerato non più rilevante.

In realtà, è piuttosto la nozione di utilità che comincia ad avere una propria autonomia, tanto è vero che è proprio la ricerca dell’utile che, secondo Thomas Hobbes (1588-1679), porta l’uomo ad uscire dallo stato di natura⁽³⁰⁾.

La ragione impone all’uomo delle leggi, che sono perciò naturali, la più importante delle quali prescrive a ognuno di operare in modo da salvaguardare la propria esistenza. Di fatto l’egoistica ricerca della propria conservazione e del proprio benessere spinge gli uomini alla ricerca del proprio guadagno, all’affermazione del proprio prestigio: di qui, non esistendo un potere comune che sottometta gli uomini alle leggi, nasce «quella condizione che è chiamata guerra, e tale guerra è di ogni uomo contro ogni altro uomo»⁽³¹⁾.

Non esiste di conseguenza la libertà, se non negli ambiti non coperti dalle leggi civili, nei quali ognuno potrà condursi secondo ragione⁽³²⁾.

In particolare e, soprattutto, per Immanuel Kant (1724-1804), la legge morale è per l’uomo obbedire alle prescrizioni della ragione. L’imperativo morale si presenta come *imperativo categorico*, che è quello che comanda un’azione incondizionatamente «come necessaria per sé stessa, fuori di ogni rapporto a un fine diverso, e cioè come oggettivamente necessaria»⁽³³⁾. L’uomo non può mai ridurre a strumento l’altro uomo, ma questi deve essere il fine dell’agire di ciascuno, fine dell’atto buono.

«Agisci in modo da trattare l’umanità, sia nella tua persona sia in quella di ogni altro, sempre, anche come fine, mai solo come mezzo»⁽³⁴⁾. In pratica la bontà dell’atto si misura non dall’esito dell’azione, ma da ciò che dipende

⁽³⁰⁾ P. CHERCHI, *Il tramonto*, cit., p. 322.

⁽³¹⁾ T. HOBBS, *Leviatano*, 1, pp. 119-120.

⁽³²⁾ Si consulti L. TORNATORE, G. POLIZZI, E. RUFFALDI, *Filosofia. Testi e argomenti*, 2. *Dal quattrocento al seicento*, Torino, 2000, p. 344; v. altresì F. ADORNO, T. GREGORY, V. VERRA, *Storia della filosofia*, 2, Roma-Bari, 1975, p. 146.

⁽³³⁾ F. ADORNO, T. GREGORY, V. VERRA, *Storia della filosofia*, cit., pp. 472-473.

⁽³⁴⁾ F. ADORNO, T. GREGORY, V. VERRA, *Storia della filosofia*, cit., p. 473. V. altresì I. KANT, *Critica della ragion pratica*, trad. di F. Capra, riveduta da E. Garin, Bari, 1966.

interamente da noi, dall'intenzione, dalla conformità della volontà al principio razionale formale. Si tratta, a mio modo di vedere, di una coscienza morale⁽³⁵⁾, intesa come senso del dovere, convinzione della obbligatorietà di date leggi e principi di azione dei quali si vede la fonte nella ragione.

L'imperativo morale di Kant, lo ritroveremo nel secolo successivo, pur con un fondo di amarezza, in Italo Calvino (1923-1985), quando tratta di quella parte di cittadini onesti (forse troppo pochi, se 'pur numerosi') che sono tali «per abitudine mentale, condizionamento caratteriale, tic nervoso. Insomma non potevano farci niente se erano così»⁽³⁶⁾.

L'onestà è quindi una virtù innata, secondo tale scrittore, che con la sua vena fiabesca, capace di offrire definizioni di stati d'animo in modo caricaturale, descrive la situazione sociale di un immaginario paese «che si reggeva sull'illecito [...] nel quale moltissime persone potevano trovare il loro vantaggio pratico senza perdere il vantaggio morale di sentirsi con la coscienza a posto. Avrebbero potuto dirsi unanimemente felici, gli abitanti di quel paese, non fosse stato per una pur sempre numerosa categoria di cittadini cui non si sapeva quale ruolo attribuire: gli onesti. [...] Così la controsocietà degli onesti [...] magari avrebbe finito per significare qualcosa d'essenziale per tutti, per essere immagine di qualcosa che le parole non fanno più dire, di qualcosa che non è stato ancora detto e ancora non sappiamo cos'è».

3. — *Corruzione e strumenti di contrasto antichi e moderni.*

Come notò Seneca⁽³⁷⁾ nelle Lettere a Lucilio, i vizi umani, tra cui la corruzione, non conoscono distinzioni di epoche: «Erras, mi Lucili, si existimas nostri saeculi esse vitium luxuriam et negligentiam boni moris et alia quae obiectit suis quisque temporibus: hominum sunt ista, non temporum», com-

⁽³⁵⁾ Cfr. W. CESARINI SFORZA, voce *Coscienza*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1959, p. 1044.

⁽³⁶⁾ I. CALVINO, *Apologo sull'onestà nel Paese dei corrotti*, in *La Repubblica*, 15 marzo 1980.

⁽³⁷⁾ SENECA, *Epistulae morales ad Lucilium*, XVI, 97, 1. V. altresì V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli-Roma, 2012, p. 3.

mentando la corruzione dei giudici nel processo che vedeva coinvolto come imputato Clodio, per adulterio con la moglie di Cesare.

Non a caso, in ogni periodo storico, sono stati predisposti mezzi di contrasto alla corruzione, tra i quali spiccano, *in primis*, lo strumento legislativo e l'apparato sanzionatorio.

Tuttavia, nonostante le misure intraprese attraverso i tempi, fenomeni di corruzione ad oggi sussistono, manifestando periodicamente un certo acuirsi.

Per questo l'etica e la responsabilità sociale sono sempre stati temi di grande attualità.

Ciò non significa che la storia non abbia mai conosciuto casi di buoni amministratori, come ad esempio quello identificato in Pericle, che nel V sec. a.C. nel trentennio del suo governo, è risaputo⁽³⁸⁾ come sapesse gestire il denaro pubblico, attraverso i rendiconti, nel bene esclusivo della *polis* e quindi al di fuori di ogni interesse di parte. I rendiconti, nel periodo di riferimento, consentivano al popolo di controllare la spesa pubblica grazie a un sistema organizzato in tre fasi: la prima consisteva nel porre ai candidati alle cariche pubbliche una serie di domande sulla loro vita sia pubblica sia privata, per valutarne l'attendibilità; la seconda era la presentazione periodica di rendiconti ai tribunali, durante il periodo di carica, e la terza un rendiconto, allo scadere del mandato, la cui irregolarità poteva portare alla condanna al decuplo di quanto stornato⁽³⁹⁾.

In pratica Pericle non si lasciò attrarre da doni e dall'oro, tanto è vero che, pur essendo più potente di molti re e di molti tiranni, appare probabile che egli non aumentasse neppure di un dramma le sostanze che il padre gli aveva lasciato⁽⁴⁰⁾.

Ad ogni modo, è altresì risaputo come nel mondo antico dovesse essere molto sentito, ad esempio, il problema degli abusi perpetrati dai magistrati,

⁽³⁸⁾ Si consulti G. MARGINESU, *I Greci e l'arte di fare i conti. Moneta e democrazia nell'età di Pericle*, Torino, 2021.

⁽³⁹⁾ V. sull'argomento E. CANTARELLA, *I conti del ragioniere Pericle*, in *Corriere della sera*, 31 ottobre 2021, p. 34.

⁽⁴⁰⁾ Si consulti U. NICOLINI, D. CONSONNI, *L'uomo e la sua storia*, 1, Torino, 1967, p. 110.

considerato che è già possibile rinvenire la prima testimonianza del reato di corruzione giudiziale in un frammento delle XII Tavole (451-450 a.C., tab. 9.3), in cui si perseguiva addirittura con la pena di morte lo *iudex* o *arbiter* che prendesse denaro per la cosa da giudicare⁽⁴¹⁾.

Tale fattispecie è stata tramandata da una pagina delle *Noctes Atticae* di A. Gellio che riporta una discussione tra un giurista Sesto Cecilio e un filosofo accademico Favorino nel II sec. d.C., in merito al valore da attribuire alle XII Tavole, a distanza di tanti secoli dalla loro emanazione.

In sintesi, secondo il giurista, la pena di morte (criticata dal filosofo) applicata al caso di corruzione del giudice non sarebbe eccessiva, ma commisurata alla gravità del fatto da sanzionare: «E dove sono poi in queste leggi le norme che si possono tacciare di crudeltà? A meno che tu ritenga crudele la legge che punisce con la morte chi, ufficialmente designato giudice o arbitro, è riconosciuto colpevole d'aver incassato denaro per lo svolgimento della causa [...] 8. Tu conosci a fondo la filosofia: dimmi, dunque, per favore, se non ritieni meritevole della pena capitale la slealtà del giudice che, contravvenendo a ogni diritto divino e umano, tradisce per denaro il suo giuramento [...]»⁽⁴²⁾. Il terreno di scontro tra Favorino e Cecilio è, quindi, in senso lato, il rapporto tra il diritto più antico (nei paradigmi tratti direttamente dalla *lex XII Tabularum*) e il diritto successivo che vede la desuetudine degli stessi precetti decemvirali e il prodursi di nuove regole sostitutive. E il dissidio tra le due mentalità, invero, parrebbe inconciliabile: se per il filosofo antichità significa violenza e irrazionalità,

⁽⁴¹⁾ Cfr. M. MIGLIETTA, *Le norme di diritto criminale*, in *XII Tabulae. Testo e commento*, II, a cura di M.F. Cursi, Napoli, 2018, p. 503 ss. V. sull'argomento anche E. FANELLI, *La corruzione in atti giudiziari*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 1997, 3, p. 6 s.

⁽⁴²⁾ GELL. 20.1.7-8: «Dure autem scriptum esse in istis legibus quid existimari potest? Nisi duram esse legem putas, quae iudicem arbitrumve iure datum, qui ob rem dicendam pecuniam accepisse convictus est, capite poenitur [...] 8. Dic enim, quaeso, dic, vir sapientiae studiosissime, an aut iudicis illius perfidiam contra omnia iura divina atque humana ius iurandum suum pecunia vendentis [...] non dignam esse capitis poene existumes?»; v. F. MERCOGLIANO, *Alle radici della corruzione*, in *Annali della Facoltà giuridica dell'Università di Camerino. Note*, 2020, n. 9.

per il giurista, invece, sono la profondità storica e la contestualizzazione a dar senso all'antichità⁽⁴³⁾.

Ad ogni modo l'importanza della Legge delle XII Tavole per tutta la legislazione romana è unanimemente riconosciuta dagli antichi: basti ricordare che Tito Livio (59 a.C.-17 d.C.) ne parla in questi termini: «ancor oggi, in questo cumulo immenso di leggi ammucciate le une sopra le altre, essa è la fonte di tutto il diritto pubblico e privato»⁽⁴⁴⁾.

Come è stato sottolineato⁽⁴⁵⁾, in diritto romano una forma di corruzione autonomamente identificata e separatamente disciplinata, era il peculato⁽⁴⁶⁾, che consisteva nell'appropriazione da parte di un'autorità pubblica (o anche di un collaboratore della stessa), di denaro o di beni, pubblici o di natura religiosa.

Al contrario, la *corruptio*⁽⁴⁷⁾ nel diritto romano non era ancora prevista in forma autonoma, ma veniva fatta rientrare insieme all'attuale concussione nel reato di *Repetundae* o *pecuniae repetundae*.

Con “*pecunias repetere*” si può indicare l'attività giudiziaria con la quale in Roma antica si agiva in giudizio contro i funzionari pubblici rei di aver indebitamente ottenuto denaro o altri vantaggi in relazione alla loro carica. Il *crimen repetundarum* è, in altri termini, il riferimento storico di una concezione sanzionatoria dell'azione di recupero del “maltolto” nei confronti degli autori di reati impicanti un danno per le finanze pubbliche.

A tale proposito, si citano, tra le tante, alcune leggi che (si potrebbe dire), andarono a definire i contorni della corruzione (in senso lato) dei titolari di

⁽⁴³⁾ C. PELLOSO, *Studi sul furto nell'antichità mediterranea*, Padova, 2008, pp. 16-17.

⁽⁴⁴⁾ T. LIVIO, III, 34, 6. Cfr. I. LANA, A. FELLIN, *Civiltà letteraria*, cit., p. 28.

⁽⁴⁵⁾ L. ATZERI, *La sanzione dell'infamia e il contrasto alla corruzione e al malgoverno nell'amministrazione tardo antica*, in *Atti dell'Accad. Roman. Costantin.*, XXIV, Perugia, 2021, p. 607.

⁽⁴⁶⁾ Tra gli studi dedicati al *peculatus* si segnala F. GNOLI, *Ricerche sul crimen peculatus*, Milano, 1979.

⁽⁴⁷⁾ Per una ricerca sulla corruzione politica nella Roma tardo repubblicana v. L. PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano, 1994; ancora per i richiami storici, cfr. P. MARTUCCI, *La criminalità economica*, Bari, 2006, p. 25; M. NARDUCCI, *Processi ai politici nella Roma antica*, Bari, 1995; F. SERRAO, *Classi, partiti e legge nella repubblica romana*, Pisa, 1980, p. 207.

pubblici uffici: la *lex Calpurnia*⁽⁴⁸⁾ del 149 a.C., a cui seguirono la *lex Iunia* del 149-123 a.C.; la *lex Sempronia de repetundis* del 123/122 a.C., ripresa dalla di poco posteriore *lex Acilia*; la *lex Cornelia de repetundis* dell'81 a.C. e le cesariane *lex Iulia de peculatu*⁽⁴⁹⁾ (per la repressione delle sottrazioni di denaro o di altro bene pubblico commesse dai magistrati) e la *lex Iulia repetundarum*⁽⁵⁰⁾ (in materia di estorsioni compiute dai magistrati in Italia e nelle province) del 59 a.C.

Le ultime due *leges Iuliae* andavano a colpire i magistrati corrotti, nonché i membri di organi politici collegiali, come ad esempio i senatori. La *lex Iulia de peculatu* configurò come *crimen* l'alterazione e la cancellazione dei registri e delle scritture contabili; con la *lex Iulia repetundarum* venne imposto ai governatori delle province l'obbligo di depositare due copie del bilancio provinciale (*rationes provinciae*) nelle due più importanti città della provincia stessa, e di trasmetterne una terza copia ai questori urbani, perché la conservassero nell'*aerarium populi romani*⁽⁵¹⁾.

Con queste ultime leggi le sanzioni conobbero un progressivo inasprimento e, come è stato evidenziato⁽⁵²⁾, se le primissime leggi *de repetundis* si sono limitate a imporre la sola restituzione da parte del magistrato delle somme estorte, le preclusioni per il condannato introdotte a partire dalla *lex Sempronia* lasciano intendere la natura infamante della condanna.

A tale proposito si ricorda che l'infamia (che trae origine dalla *nota* irrogata dai *censores* nell'esercizio delle loro funzioni di controllo dei *mores*) era innanzitutto una macchia morale che degradava sul piano sociale la persona colpita, relegandola, se di estrazione nobile, nello strato più basso della

⁽⁴⁸⁾ Per la *lex Calpurnia* v. B. SANTALUCIA, *Diritto e processo penale nell'antica Roma*, Milano, 1998, p. 109.

⁽⁴⁹⁾ L. ATZERI, *La sanzione dell'infamia*, cit., p. 607; v. altresì P. CERAMI, *Aspetti e problemi di diritto finanziario romano*, Torino, 1997, p. 113.

⁽⁵⁰⁾ V. sull'argomento P. GARBARINO, *Ad legem Iuliam repetundarum. Profili giuridici della repressione della corruzione in età tardo antica*, in *Dono, controdono e corruzione. Ricerche storiche e dialogo interdisciplinare*, a cura di G. Cuniberti, Alessandria, 2017, pp. 233-270.

⁽⁵¹⁾ L. ATZERI, *La sanzione dell'infamia*, cit., p. 607.

⁽⁵²⁾ L. ATZERI, *La sanzione dell'infamia*, cit., p. 609.

società. Il mutamento di *status* aveva effetti anche sul piano politico, precludendo all'*infamis* la partecipazione attiva alla vita politica. Come è stato notato⁽⁵³⁾, nell'apparato sanzionatorio predisposto dagli imperatori tardo antichi l'infamia acquista, rispetto al principato, un posto di primo piano nel contrasto alla corruzione.

Rimane il fatto che la *lex Iulia de repetundis* restò in vigore anche durante l'età del principato e negli anni successivi le cose non migliorarono, tanto è vero che una costituzione di Teodosio I del 380, riportata sotto il titolo CTh. 9.27.1, puniva quei governatori (*iudices*) condannati per aver violato la *lex Iulia* ed essersi macchiati di furti e di altri comportamenti criminosi configuranti il reato di corruzione e li sanzionava, privandoli delle insegne dei codicilli e dunque spogliandoli della carica (*ablatis codicillo rum insignibus et honore exuti*) della quale non si erano mostrati degni. In virtù di ciò, i funzionari corrotti venivano degradati socialmente e giuridicamente attraverso la collocazione tra le persone di infimo rango (*inter pessimos quosque et plebeios habeantur*)⁽⁵⁴⁾.

In realtà, in epoca tardo antica, la lotta alla corruzione è risultata una costante dell'azione di governo degli imperatori che, nel tentativo di moralizzare la pubblica amministrazione, promulgavano leggi sempre più crudeli senza alcuna garanzia peraltro che tali provvedimenti avrebbero mai sortito alcun effetto.

Le cariche elevate ricoperte da una stessa persona erano poche e generalmente per una sola volta⁽⁵⁵⁾, tant'è che i casi di iterazione della carica sono rari e non molto apprezzati.

Libanio (314-393 ca.)⁽⁵⁶⁾ loda Costanzo II e Costante perché essi mutavano frequentemente i prefetti: «Se le cure dell'ufficio sono pesanti essi

⁽⁵³⁾ L. ATZERI, *La sanzione dell'infamia*, cit., pp. 610-611.

⁽⁵⁴⁾ CTh. 9.27.1 del 380: «Iudices, qui se furtis et sceleris fuerint maculasse convicti, ablatis codicillo rum insignibus et honore exuti inter pessimos quosque et plebeios habeantur. Nec sibi post hac de eo honore blandiantur, quo se ipsi indignos iudicaverunt». Vedi L. ATZERI, *La sanzione dell'infamia*, cit., p. 621.

⁽⁵⁵⁾ F. DE MARTINO, *Storia*, cit., p. 381.

⁽⁵⁶⁾ A. LESKY, *Storia della letteratura greca*, 3, 5^a ed., Berna, 1975, p. 1066.

non domandano ad una sola persona di sopportarle e, se implicano qualche felicità, essi invitano più persone a goderne»⁽⁵⁷⁾.

Ma eccessiva e poco verosimile appare la versione di Ammiano (che scrive nel IV secolo), secondo la quale Valentiniano I avrebbe fatto mettere a morte un famoso avvocato, soltanto perché questi, dopo aver amministrato una provincia, aspirava ad averne un'altra⁽⁵⁸⁾.

Simmaco⁽⁵⁹⁾, in una lettera in cui rimproverava con tatto il giovane Valentiniano II, espresse un punto di vista insolitamente illuminato: «Invero il peso di tutta l'amministrazione (della città di Roma: ndr) ricade sulle mie spalle, mentre gli altri lo schivano; in futuro provvederete meglio alla vostra città, se affiderete gli uffici a chi non li desidera». Quando Simmaco scrisse questa lettera aveva ragioni speciali per il suo insolito atteggiamento: la oziosità e la venalità dei subordinati che la corte gli inviava aveva creato per lui, prefetto della città, lavoro extra e noie. Egli non richiede abilità o esperienza, ma semplicemente operosità e onestà⁽⁶⁰⁾.

È importante rilevare che in tutto il IV secolo, e oltre, l'impero continuò a essere condizionato dal patrocínio, un istituto giuridico, oltre che un'istituzione, basato su una serie di regole rivolte a un particolare tipo di rapporto che legava due persone, protetto e protettore⁽⁶¹⁾.

Nel tardo impero romano, il rapporto di patrocínio poteva essere anche di breve durata, come nel caso del *suffragium*, posto in essere allo scopo di promuovere la carriera politica del protetto⁽⁶²⁾.

In pratica, il *suffragium* era un modo usuale di segnalazione o raccomandazione all'imperatore o a chi doveva procedere alla nomina di un aspirante o candidato ad un ufficio, da parte di persone autorevoli⁽⁶³⁾.

⁽⁵⁷⁾ F. DE MARTINO, *Storia*, cit., p. 381, Or. LIX, 164.

⁽⁵⁸⁾ *Ibidem*, 381. Amm. XXIX, 3, 6.

⁽⁵⁹⁾ Q.A. Simmaco ha rivestito la carica di *praefectus urbi Romae* nel 384-385.

⁽⁶⁰⁾ A.H.M. JONES, *Il tardo impero romano*, 1, Milano, 1973, p. 469.

⁽⁶¹⁾ S. GIGLIO, *Patrocínio e diritto privato nel tardo impero romano*, Perugia, 1995, pp. 3-4.

⁽⁶²⁾ S. GIGLIO, *Patrocínio e diritto privato nel tardo impero romano*, cit., p. 4.

⁽⁶³⁾ F. DE MARTINO, *Storia*, cit., p. 385.

La pratica doveva essere tanto diffusa che l'imperatore Teodosio I si vide costretto a regolare questo tipo di accordo tra protettore e protetto, con un'apposita disposizione⁽⁶⁴⁾. Evidentemente pensava che non fosse possibile porre rimedio a tale situazione se non legalizzandola⁽⁶⁵⁾.

La *sponsio* stipulata, scritta e sottoscritta per ottenere il *suffragium* era valida e produttiva di effetti, se il contraente avesse conseguito quello che desiderava. Se invece della *sponsio* vi era stato versamento di oro o argento, il contratto era configurato come una specie di contratto reale (*traditio sola sufficiat*). Se erano promessi immobili, si richiedeva un atto scritto e successivamente la *corporalis traditio*.

Tuttavia, situazioni, persone e cose, in qualche modo, spingevano il *potentior* a realizzare scopi di per sé illeciti, indipendentemente dall'essere il patrocinio, frutto d'imposizione, con il risultato di corruzione generalizzata ed evasione fiscale⁽⁶⁶⁾.

L'abuso si diffuse col tempo e il sistema delle protezioni doveva essere diventato molto comune nel 439, quando fu imposto a tutti quelli che erano nominati governatori di provincia di giurare che non avevano, né avrebbero dato nulla per le loro cariche, direttamente o attraverso terzi o con una vendita fittizia, donazione o altra transazione⁽⁶⁷⁾.

Rimane il fatto che le estorsioni non furono mai sradicate, nonostante tante leggi.

Tuttavia, sull'argomento risulta molto interessante la l. *digna vox* (C. 1, 14, 4), una costituzione di Valentiniano III⁽⁶⁸⁾, diretta al prefetto del pretorio Volusiano in data 11 giugno 429, con la quale si vuole negare che all'impe-

⁽⁶⁴⁾ F. DE MARTINO, *Storia*, cit., p. 386, nt. 37: CTh. 2, 29, 2 = C. 4, 3, 1 del 394. V. sull'argomento S. GIGLIO, *Il "munus" della pretura a Roma e Costantinopoli nel Tardo Impero Romano*, in *An Tard*, 15, 2007, pp. 2-3.

⁽⁶⁵⁾ S. GIGLIO, *Patrocinio*, cit., p. 14.

⁽⁶⁶⁾ F. DE MARTINO, *Storia*, cit., p. 386.

⁽⁶⁷⁾ A.H.M. JONES, *Il tardo*, cit., p. 480.

⁽⁶⁸⁾ Un *dominus* che non ha ancora compiuto dieci anni, sotto la tutela della madre, Augusta Galla Placidia. V., per tutti, J. GAUDEMET, *La première mesure législative de Valentinien III*, in *Iura*, 20, 1969, p. 131.

ratore sia lecito concedere privilegi a singoli, e così violare le regole imposte dal diritto.

Il testo è il seguente: «*Digna vox maiestate regnantis legibus alligatum se principem profiteri: adeo de auctoritate iuris nostra pendet auctoritas. Et re vera maius imperio est submittere legibus principatum. Et oraculo praesentis edicti quod nobis licere non patimur indicamus*». È – dice Valentiniano – dichiarazione degna di un regnante che il principe si confessi vincolato alle leggi: noi siamo infatti tanto più autorevoli quanto più lo è il diritto. E per verità è prova di grande potere il sottomettere il principato alle leggi. E con il disposto di questo editto indichiamo quanto non consentiamo sia a noi concesso⁽⁶⁹⁾.

In altri termini, quando la norma giuridica è stata creata, neppure al principe è lecito violarla per privilegiare, a danno di altri, una posizione individuale⁽⁷⁰⁾.

E sottomettere il potere alle leggi significa accrescere e non diminuire la sovranità (*maius imperio est submittere legibus principatum*).

Il principio risiede, in ultima analisi, nella volontà del potere di conformarsi al diritto, in una sorta di generale e preventiva autolimitazione, «proclamando quel che il potere non considera lecito a sé stesso» («quod nobis licere non patimur»)⁽⁷¹⁾.

A tale proposito, è stato sottolineato⁽⁷²⁾, che l'*honestas*, che richiede al principe di sottomettersi volontariamente alle leggi, potrebbe rivelarsi uno strumento efficace per salvaguardare la legalità, considerato che «si è troppo abituati, oggi, ad attendersi che i problemi giuridici si risolvano mediante il ricorso a criteri normativi, per non considerare l'appello alla “buona volontà” di un soggetto come un espediente metagiuridico».

⁽⁶⁹⁾ D. QUAGLIONI, *Dal costituzionalismo medievale al costituzionalismo moderno*, in *Annali del Dipartimento di Storia del diritto dell'Università di Palermo*, 52, 2007-2008, p. 55 ss.

⁽⁷⁰⁾ V. sull'argomento M. BIANCHI FOSSATI VANZETTI, *Le Novelle di Valentiniano III*, I, *Fonti*, Padova, 1988, pp. 184-185.

⁽⁷¹⁾ D. QUAGLIONI, *Dal costituzionalismo*, cit., p. 59; S. GIGLIO, C. LORENZI, *Linee introduttive*, cit., Perugia, 2003, p. 45.

⁽⁷²⁾ E. CORTESE, *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medioevale*, Roma, 1982, p. 147.

Ad ogni modo, non è da sottovalutare il fatto che il patrocinio, come rapporto tra protettore e protetto, produttivo di reciproci diritti e doveri, sviluppatosi in particolar modo nel tardo impero, rimanesse presente anche nella società del V e del VI secolo, dove, tuttavia, è risaputo che svolgesse un ruolo positivo, proprio nel periodo di trapasso dalla tarda antichità al medioevo.

Infatti, col passare del tempo, gli *humiliores*, in tempi e luoghi di quasi totale incertezza del diritto, sempre più consapevolmente si sottoponevano alla protezione dei *potentiores* che, in qualche misura, poteva rappresentare una certezza⁽⁷³⁾.

Come sappiamo, nel mondo medievale tutto assumeva una dimensione personale, fisica; è all'evidenza che il vassallaggio era fondato sul sistema secondo cui ogni individuo era 'l'uomo di un altro uomo', il servo era l'uomo del signore, il conte era l'uomo del re.

Ciò che veramente contava in tale epoca era il rapporto di natura privata, fondato su reciproche promesse di fedeltà e protezione.

D'altra parte, in un mondo con debolissimi poteri pubblici, diventare 'uomo di un altro uomo' rappresentava un contributo alla stabilità dell'ordine sociale e costituiva un passaggio fondamentale attraverso cui gli individui trovavano posizione nella gerarchia sociale⁽⁷⁴⁾.

Nella tradizione preunitaria la tendenza del legislatore era di contrastare il fenomeno corruttivo inteso in senso generale, con il distinguo della fattispecie realizzata mediante inganno da quella mediante costrizione.

Il codice penale del regno delle Due Sicilie del 1819, sulla scia dell'art. 174 del codice penale francese del 1810, nell'art. 196, sanzionava i pubblici agenti «che abbian dritto di esigere o per salario di proprie funzioni, o in favore del pubblico, derrate, o danari, o qualsivoglia altra specie di effetti, quante

⁽⁷³⁾ Si consulti S. GIGLIO, *Il patrocinio* (par. 40), in AA.VV., *Storia giuridica di Roma*, Perugia, 1998, pp. 198-199.

⁽⁷⁴⁾ Si consulti sull'argomento, per l'analisi delle istituzioni feudali e delle loro origini, F.L. GANSHOF, *Qu'est-ce-que la féodalité*, Bruxelles, 1947; cfr. R. VILLARI, *Storia medievale*, Roma-Bari, 1973, p. 107 ss.; J. BURCKHARDT, *La civiltà del Rinascimento in Italia*, 2^a ed., Firenze, Sansoni, 1962, p. 101 ss.

volte per privato profitto esigano quello che la legge non permette, o più di quello che la legge permette»; mentre l'art. 197 minacciava una pena più severa «se la indebita esazione mentovata nell'articolo precedente si trasformi in estorsione, facendosi uso di minaccia o di abuso di potere».

Il codice penale toscano del 1853, nell'art. 182, incriminava il pubblico ufficiale che, «abusando della sua qualità, ha indotto taluno a somministrare indebitamente a lui, o ad un terzo, danari od altra utilità, od ha profittato dell'errore altrui, per esigere ciò che non era dovuto, o più di ciò che era dovuto».

Si farà strada la volontà di punire con maggiore severità la corruzione consumatasi in ambito giudiziario, ne è un esempio l'art. 221 del codice sardo del 1859, sotto la sez. III, artt. 217-227 («Della corruzione dei pubblici ufficiali»): «Se l'uffiziale corrotto è un Giudice, e la corruzione ha avuto per oggetto il favore od il pregiudizio di una delle Parti litiganti in affari civili, il Giudice sarà punito colla pena della relegazione estensibile ad anni cinque, e colla interdizione dai pubblici uffizi».

Il codice Zanardelli, promulgato nel 1889, dal suo canto, ha riservato un ampio spazio ai reati di corruzione, al fine di evitare discredito alla p.a. Per questo la disciplina penale della corruzione si muoveva lungo due prospettive di tutela: da un lato la tutela del prestigio dei pubblici agenti e dall'altro lato la tutela del buon funzionamento della p.a.⁽⁷⁵⁾

All'art. 171, lo stesso prevedeva che «il pubblico ufficiale, che, per un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per altri, in danaro in altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione sino ad un anno con la interdizione temporanea dai pubblici uffizi e con

⁽⁷⁵⁾ Cfr. A. CADOPPI, *La disciplina della corruzione nelle legislazioni italiane dell'Ottocento*, in *Ind. pen.*, 2001, p. 557; S. RICCIO, voce *Corruzione (delitti di)*, in *Noviss. Dig. it.*, IV, Torino, 1959, p. 898 ss.: «nei delitti di corruzione, l'oggetto della tutela penale è dato dall'interesse relativo al normale funzionamento ed al prestigio della pubblica amministrazione»; R. VENDITTI, voce *Corruzione*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 755; M. DEL GAUDIO, voce *Corruzione*, in *Dig. pen., Agg.*, I, Torino, 2000, p. 108; C.F. GROSSO, voce *Corruzione*, in *Dig. pen.*, III, Torino, 1989, p. 153; M.B. MIRRI, voce *Corruzione, Agg.*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1991, p. 3; cfr. F. GIANNITI, *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, Milano, 1970, p. 166 ss.; v. altresì F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, Torino, 2012, p. 58 ss.

la multa da lire cinquanta a tremila» e all'art. 172 «Il pubblico ufficiale, che, per ritardare od omettere un atto del suo ufficio, o per fare un atto contro i doveri dell'ufficio medesimo, riceve o si fa promettere danaro o altra utilità, per sé o per altri, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni, con la interdizione temporanea dai pubblici uffici e con la multa da lire cento a cinquemila». Il legislatore del '30 (codice Rocco), anch'esso particolarmente sensibile a tutelare il prestigio della p.a., ha inteso seguire l'orientamento del codice precedente, colpendo con rinnovato rigore la corruzione del pubblico ufficiale, pur mantenendo sostanzialmente immutata l'impostazione di base del titolo relativo ai delitti contro la p.a.

In particolare, ad esempio, oltre all'ampliamento del novero dei soggetti attivi, con l'inserimento anche dell'incaricato di pubblico servizio, è stato equiparato il trattamento sanzionatorio del corruttore a quello del corrotto per la corruzione impropria antecedente⁽⁷⁶⁾.

A seguito delle profonde trasformazioni subite dal settore pubblico, la normativa si è, in un certo qual modo, adeguata alle nuove esigenze, così, ad esempio, la l. 26 aprile 1990, n. 86, ha previsto come fattispecie autonoma (e non più come aggravante degli artt. 318 e 319 c.p. nel testo previgente) la corruzione in atti giudiziari, attesa la necessità di intensificare la tutela della magistratura da indebite interferenze. Si rammenta, infatti, che il testo originario dell'art. 319 c.p., al 2° comma, considerava tale fattispecie come circostanza aggravante della corruzione propria.

È all'evidenza che tale normativa sia dettata dal presupposto che non sia meritevole di indulgenza il magistrato che, per compiere un atto del proprio ufficio, riceva denaro o altra utilità come retribuzione non dovuta⁽⁷⁷⁾.

Rimanendo in tema, risulta interessante la recente decisione della Corte Costituzionale⁽⁷⁸⁾, nel senso che è legittimo destituire il magistrato che accetta

⁽⁷⁶⁾ Sul passaggio dalla disciplina penale della corruzione del codice Zanardelli a quella del codice Rocco, v. S. SEMINARA, *Gli interessi tutelati*, in *Riv. it., dir. proc. pen.*, 1993, p. 956 ss.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. F. CINGARI, *Repressione*, cit., p. 76 ss.; V. MILTELLO, *Sulla corruzione in atti giudiziari*, *La riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, a cura di A. STILE, Napoli, 1988, p. 361.

⁽⁷⁸⁾ Corte cost., 12 novembre 2018, n. 197, pubblicata in G.U. 14 novembre 2018, n. 45; cfr. A. LARUSSA, *Magistrati, legittima la rimozione obbligatoria per chi accetta favori*, in *Altalex.com*.

favori da imputati in processi pendenti nella propria sede giudiziaria. La Corte ha sottolineato, in proposito, che ai magistrati è «affidata in ultima istanza la tutela dei diritti di ogni consociato» e che proprio per tale ragione essi «sono tenuti – più di ogni altra categoria di funzionari pubblici – non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni, ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto».

Visto che è da considerare come atto giudiziario l'atto funzionale a un provvedimento giudiziario, rientra nello stesso anche la deposizione testimoniale resa, ad esempio, nell'ambito di un procedimento penale.

A tale proposito, come è stato sentenziato⁽⁷⁹⁾, «Integra il reato di corruzione in atti giudiziari, ex art. 319-ter c.p., la promessa o la dazione di denaro rivolta al teste, e da questi accettata, affinché con la sua falsa testimonianza favorisca una parte del processo penale».

La l. 6 novembre 2012, n. 190, nota come *legge anticorruzione*, dichiaratamente recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»⁽⁸⁰⁾, è volta a rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, tenendo conto delle indicazioni fornite al riguardo da taluni strumenti sovranazionali già ratificati dal nostro Paese.

Tale legge non contiene una definizione di “corruzione”, che viene quindi data per presupposta. Come è stato precisato⁽⁸¹⁾, «il concetto di corruzio-

⁽⁷⁹⁾ Cass. pen., 23 giugno 2016, n. 40759, in *Ced Cassazione*.

⁽⁸⁰⁾ La l. 6 novembre 2012, n. 190, pubblicata in G.U. il 13 novembre 2012, n. 265 è esecuzione diretta della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della l. 3 agosto 2009, n. 116, e degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, stipulata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della l. 28 giugno 2012, n. 110.

⁽⁸¹⁾ Cfr. S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urb. e app.*, 2013, 3, p. 293.

ne deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica».

La l. 190/2012 è sostanzialmente composta da un articolo di 83 commi che pongono nuovi obblighi e adempimenti per le amministrazioni pubbliche, modifiche espresse a leggi vigenti, deleghe legislative e rinvii ad atti secondari da emanare.

Oltre dall'art. 1 la legge è composta dall'art. 2, che pone la clausola d'invarianza, nel senso che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'idea di base è che fosse necessario combattere il malcostume politico e amministrativo non solo con gli strumenti repressivi tipici del diritto penale, ma anche con quelli preventivi propri del diritto costituzionale e del diritto amministrativo.

Si tratta di una legge che contiene tendenzialmente una disciplina generale applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni, basti accennare ad alcune previsioni in tema di: trasparenza amministrativa; Autorità nazionale anticorruzione, con poteri, tra l'altro, ispettivi e di vigilanza; responsabile della prevenzione della corruzione; ridefinizione delle modalità e contenuti del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62⁽⁸²⁾, le cui previsioni sono poi integrate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni.

Strumenti centrali nella lotta alla corruzione sono il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC).

⁽⁸²⁾ Il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, pubblicato in G.U. 4 giugno 2013, n. 129 (emanato in attuazione della l. 190/2012), definisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti a osservare e prevede che la loro violazione sia fonte di responsabilità disciplinare; si consulti sull'argomento B. BEVILACQUA, *Il sistema sanzionatorio delineato dalla legge anticorruzione*, in *Giur. it.*, 2012, p. 12; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 2, p. 123.

La legge, in realtà, disegna un sistema di prevenzione su due livelli: quello nazionale, con il piano elaborato in ambito governativo (2° e 4° comma), e quello delle singole amministrazioni che elaborano i loro piani sulla base delle previsioni legislative (5°, 8° e 9° comma) e delle indicazioni contenute nel primo (6° comma).

In pratica ciascuna amministrazione deve adottare il proprio piano di organizzazione in funzione di prevenzione, recante, in primo luogo l'individuazione, tra le proprie attività di competenza, di quelle più esposte al rischio di corruzione e, in base al grado di rischio, delle misure di contrasto, anche mediante apposite procedure di formazione del personale⁽⁸³⁾.

Il soggetto chiave, strettamente legato all'introduzione dei piani di prevenzione della corruzione, per assicurarne l'efficacia, è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), individuato dall'organo di indirizzo politico, di regola tra i dirigenti di ruolo di prima fascia in servizio, (7° comma), con connesse responsabilità, anche di tipo erariale.

L'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dalla legge in esame, tutela il dipendente pubblico che denuncia o riferisce (a chi di competenza) condotte illecite, di cui sia venuto a conoscenza, in ragione del proprio rapporto di lavoro.

La norma stabilisce, tra le altre cose, che il dipendente non possa essere sanzionato, trasferito o licenziato per motivi collegati alla denuncia e che eventuali misure discriminatorie, assunte nei suoi confronti, possano essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)⁽⁸⁴⁾ dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali.

⁽⁸³⁾ V. art. 1, 11° comma, l. 190/2012.

⁽⁸⁴⁾ L'ANAC nasce dalla trasformazione di un altro organismo pubblico, ossia la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), creata nel 2009 (v. art. 13, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150). La CIVIT è stata poi individuata dall'art. 1 della legge 190/2012, quale autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella p.a. L'art. 5 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito in l. 30 ottobre 2013, n. 125 ha cambiato la denominazione in ANAC, ridefinendone le funzioni e le competenze in materia di trasparenza e anticorruzione (funzioni poi riordinate con il regolamento adottato con d.P.R. 9 maggio 2016, n. 105 («Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri

Tra le novità introdotte dal legislatore del 2012, c'è l'introduzione della nuova figura di reato «Traffico di influenze illecite», di cui al nuovo art. 346-*bis* c.p., condotta che prevede lo sfruttamento di relazioni realmente esistenti con pubblici ufficiali o esercenti un pubblico servizio «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio».

Altra nuova figura di reato è quella prevista dal riscritto art. 318 c.p., titolata «Corruzione per l'esercizio della funzione», cioè per l'asservimento totale e non per il compimento di un singolo atto.

Sulla scia della l. 190/2012, la *ratio* della l. 27 maggio 2015, n. 69 («Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio») è quella di rafforzare la lotta alla corruzione, prevedendo, in primo luogo, un aumento della cornice edittale per i reati di peculato, corruzione, induzione indebita a dare o ricevere utilità, nonché per il delitto di associazione di tipo mafioso, e introducendo, in secondo luogo, sconti di pena nelle ipotesi di collaborazione *post factum* di corrotti e corruttori, oltre a una serie di disposizioni sostanziali e processuali rivolte al recupero coattivo delle *utilitates* indebitamente percepite dai pubblici agenti.

Infatti il nuovo art. 323-*quater* c.p. (introdotto dall'art. 4 della l. 69/2015) prevede una nuova misura cogente (destinata ai soli pubblici agenti, non essendo menzionate le condotte corruttive degli estranei alla p.a.), denominata 'riparazione pecuniaria', consistente nel recupero coattivo del vantaggio illecitamente ottenuto dai pubblici agenti⁽⁸⁵⁾.

in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni»). Si consulti sull'argomento F. MERLONI, R. CANTONE, *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*, Torino, 2015; G. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, 2015, pp. 345 ss.; R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 936.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. F. CINGARI, *Una prima lettura delle norme penali a contrasto dei fenomeni corruttivi*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 807.

4. — *La trasparenza, strategia di prevenzione della corruzione.*

Non possiamo esimerci dal considerare che l'azione della p.a. sia stata troppo a lungo ancorata a principi ispirati a una cultura di mero adempimento e non al risultato, a volte senza prestare alcuna attenzione alla sua effettiva utilità⁽⁸⁶⁾.

Soprattutto, a seguito del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 («Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività e del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni») si sposta l'obiettivo fondamentale verso una migliore organizzazione del lavoro, il riconoscimento di meriti e demeriti del personale, il contrasto all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle p.a., anche a garanzia della legalità.

In pratica, l'obiettivo è che la p.a. sia un centro di produzione di utilità, che ha come destinatario il cittadino, cioè la persona portatrice di interessi da soddisfare.

Infatti, in base all'art. 5, 2° comma, lett. a) del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, «gli obiettivi sono: rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione»⁽⁸⁷⁾.

Per certo, il d.lgs. n. 150/2009 rappresenta una tappa importante del percorso che ha condotto successivamente al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 («Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»), dove, per la prima volta, si introduce il concetto di “accesso civico”⁽⁸⁸⁾, con la sua portata innovativa, attuativa della normativa anticorruzione (l. 190/2012)⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. A. ROMEO, *Dalla forma al risultato: profili dogmatici ed evolutivi della decisione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 566.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. A. CONTALDO, *Vita e problemi della p.a.*, in *Riv. amm.*, 2018, p. 70 ss.

⁽⁸⁸⁾ Introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. M. PELISSERO, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 42 ss.

Un istituto, il diritto di accesso civico, veramente nuovo, che fonde la cultura dell'obbligo di informare che incombe sulle pubbliche amministrazioni con quella del diritto del cittadino di essere informato. Con l'accesso civico chiunque ha il diritto di chiedere e ottenere gratuitamente dalle p.a. gli atti, i documenti e le informazioni di cui è obbligatoria la pubblicazione, ma che, per qualsiasi motivo, le amministrazioni non hanno provveduto a rendere pubbliche nei propri siti istituzionali⁽⁹⁰⁾.

Ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 33/2013 «La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche». È all'evidenza che non siamo più in presenza della disciplina prevista dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 («Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), in cui solo coloro che potevano vantare una situazione legittimante, avevano diritto a ottenere i documenti.

Il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97⁽⁹¹⁾, sulla revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, introduce un regime di accesso ancora più ampio di quello previsto dalla versione originaria dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, in quanto consente di accedere non solo ai dati e ai documenti per i quali esistono specifici obblighi di pubblicazione (per i quali permane, comunque l'obbligo dell'amministrazione di pubblicare quanto richiesto, nel caso in cui non fosse già presente nel sito istituzionale), ma anche ai dati per i quali non esiste l'obbligo di pubblicazione e che l'amministrazione deve comunque fornire al richiedente.

In pratica, la trasparenza, da principio generale dell'azione amministrativa (art. 1 della l. 241/1990) ha assunto un carattere nuovo, considerato che è anche finalizzato a favorire il c.d. “controllo diffuso”.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, 2013.

⁽⁹¹⁾ Cfr. A. MONEA, *La nuova trasparenza alla luce del D.lgs. n. 97/2016. L'accesso civico*, in *Azienditalia*, 2016, p. 1040.

In sostanza, attraverso i dati disponibili nel sito istituzionale, i cittadini dovrebbero essere messi nella condizione di controllare il funzionamento e l'utilizzo delle risorse nelle diverse sedi.

Certo, la trasparenza, ritenuta come strumento di controllo della spesa e di moralizzazione della vita pubblica potrebbe utilmente apportare il proprio contributo anche alle misure di contrasto alla corruzione⁽⁹²⁾.

In particolare, il nuovo volto della trasparenza, dopo il d.lgs. n. 150/2009 e il d.lgs. n. 33/2013, consente il collegamento con la stessa integrità, intesa non solo come assenza di forme di cattiva amministrazione, ma come promozione di un forte spirito civico⁽⁹³⁾.

E, d'altra parte, l'accesso civico ha comunque una funzione integrativa della trasparenza stessa, a dimostrazione di una p.a. rinnovata, se si pensa che nell'ordinamento italiano, per lungo tempo, la regola fondamentale è stata quella della prevalenza della riservatezza sulla trasparenza.

Si rammenta, infatti, che il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 («T.U. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato») prevedeva un dovere generale di riservatezza, concepito come una misura di tutela dell'interesse pubblico, anche se sottintendeva un'idea che faceva del cittadino esclusivamente un destinatario dell'azione pubblica, e non un soggetto partecipe, protagonista, assieme all'amministrazione, dell'assetto degli interessi che si determinava con il provvedimento.

A tale proposito l'art. 15 del d.P.R. n. 3/1957 è stato modificato dall'art. 28 della l. n. 241/1990 con una disposizione che, pur mantenendo la regola della riservatezza, e quindi del segreto d'ufficio, ha previsto che atti e informazioni siano trasmessi nell'ambito e con le modalità previste dalle norme sul diritto di accesso.

Quest'ultimo è diventato quindi regola che supera la trasparenza, con riferimento peraltro ai titolari di interessi diretti, concreti e attuali (art. 22,

⁽⁹²⁾ Cfr. C. BENUSSI, *La riforma Severino e il nuovo volto della corruzione*, in *Corr. merito*, 2013, 4, p. 361.

⁽⁹³⁾ Vedi art. 11 del d.lgs. n. 150/2009. Si consulti sull'argomento A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giust. civ.*, 2015, 2, p. 337; v. altresì S. BATTINI, *La funzione di controllo e l'etica della trasparenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 321 ss.

1° comma, lett. b)) e ai soggetti legittimati alla partecipazione procedimentale (art. 10) e nei limiti di tale configurazione.

Già nella l. n. 241/1990 risulta centrale la figura del responsabile del procedimento, inteso non tanto come il funzionario nei confronti del quale gravano le conseguenze di eventuali illeciti, ma come la persona fisica (di norma il dirigente dell'ufficio o un suo delegato) che deve assumere la responsabilità dell'istruttoria mediante l'esercizio di specifiche prerogative.

Il quadro, come si è visto, si amplia con la normazione più recente, per cui l'ampia accezione di responsabilità è utilizzata in endiadi con il principio della trasparenza, tanto è vero che nel testo del decreto n. 33/2013 viene introdotta anche la figura del responsabile per la trasparenza che, nel nostro ordinamento, è anche il responsabile della prevenzione della corruzione⁽⁹⁴⁾, atteso che la trasparenza sia intesa come mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione.

A proposito della trasparenza, si potrebbe affermare che, tutto sommato, si tratta di una concezione piuttosto recente, definita comunemente come una scelta d'immagine o un modo di essere dell'amministrazione⁽⁹⁵⁾.

Ad ogni modo, attraverso la trasparenza il legislatore ha inteso assicurare «l'efficienza dell'amministrazione e, al contempo, la garanzia del privato e la legalità dell'ordinamento nel suo insieme»⁽⁹⁶⁾.

In pratica, negli sviluppi che ne sono conseguiti, da un lato si è posto l'accento dall'atto all'attività, dal provvedimento al procedimento, dall'al-

⁽⁹⁴⁾ V. l'art. 43, 1° comma del d.lgs. n. 33/2013: «il responsabile della prevenzione della corruzione svolge di norma le funzioni di responsabile della trasparenza». Cfr. art. 1, 2° comma del d.lgs. n. 33/2013, dove è disciplinata anche la figura del responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 43), affidando a quest'ultimo una serie di funzioni di garanzia rispetto alla gestione e al trattamento dei dati e dei documenti detenuti dalla p.a.

⁽⁹⁵⁾ Si consulti R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, p. 529; cfr. G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995, p. 2; C. CUDIA, *Trasparenza amministrativa e pretesa del cittadino all'informazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 99 ss.; R. CANTONE, *la svolta che serve all'Italia*, in *L'Espresso*, 5 marzo 2015, p. 49.

⁽⁹⁶⁾ Cons. Stato, 22 marzo 2007, n. 1384, in *Altalex.com*.

tro la p.a. ha assunto la dimensione dell'efficienza, quale connotato necessario di un moderno sistema di risultati e obiettivi ⁽⁹⁷⁾.

5. — *Considerazioni conclusive.*

In sintesi, nel prendere in esame il concetto di onestà, si è partiti dall'*honestade* (*honestum/utile*) di Cicerone, per poi citare la *prudentia* di Machiavelli, la *sagesse* di De Montaigne, la ricerca dell'utile di Hobbes, per finire con Kant, che con il suo 'imperativo categorico', in un certo qual modo, intendeva eliminare l'utile, in quanto riduttivo del bello morale puro.

In realtà, l'onestà è un concetto complesso che fa parte dell'intimo dell'uomo e del cittadino, anche se, nel corso della storia, l'equilibrio *honestum/utile* ha perduto parte della sua identità, a favore dell'utile, cioè di quanto serve per la sopravvivenza, per il benessere, per il successo materiale.

E, d'altra parte, non vi è chi ⁽⁹⁸⁾ non veda come anche quest'ultimo concetto sia vastissimo, in quanto per spiegarlo, si fa generalmente ricorso al concetto di 'vantaggio' o a quello di 'profitto', i quali nello specifico possono entrambi assumere carattere economico, oppure patrimoniale o morale, consistente nel ricevimento di un bene materiale o immateriale.

Come è stato sottolineato ⁽⁹⁹⁾, a rigore, l'utilità non sarebbe il bene, bensì l'attitudine del bene a soddisfare un bisogno umano e quindi è un 'predicato di relazione', in quanto esprime un rapporto fra un soggetto che ha un bisogno e un oggetto (il bene) che soddisfa il bisogno stesso.

In determinate figure criminose di corruzione l'utilità assume il carattere del 'compenso' o della 'retribuzione non dovuta' dall'*extraneus*, non avendo costui l'obbligo giuridico di prestarla ⁽¹⁰⁰⁾.

⁽⁹⁷⁾ Per un'analisi dell'evoluzione e dei profili strutturali del provvedimento amministrativo, cfr. S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016.

⁽⁹⁸⁾ F. GIANNITI, *Studi sulla corruzione*, cit., pp. 60-63.

⁽⁹⁹⁾ F. GIANNITI, *Studi sulla corruzione*, cit., pp. 13-14.

⁽¹⁰⁰⁾ F. GIANNITI, *Studi sulla corruzione*, cit., p. 72.

Nei paragrafi precedenti si è avuto modo di vedere come l'essenza di ogni riforma nasca dall'esigenza di adeguare la norma al mutamento qualitativo del rapporto corruttivo, che il più delle volte non si esaurisce nella compravendita di un singolo atto conforme o contrario ai doveri d'ufficio, bensì si estende all'asservimento dell'esercizio della funzione o del potere pubblico a interessi privati.

Sovente è stato scritto⁽¹⁰¹⁾ che la corruzione è sempre stato un fenomeno difficile da studiare e da penetrare nelle dinamiche, così come nella eziologia.

La maggiore complessità del fenomeno rispetto ad altri tipi di delitti deriva dal fatto che lo studio della corruzione si basa su un campione numericamente ridotto di reati conosciuti, considerato il mutuo interesse delle parti ad occultare il patto corruttivo e a difendersi reciprocamente⁽¹⁰²⁾.

Infatti è un fenomeno che giunge a conoscenza dell'autorità in percentuali esigue, sia per la mancanza di interesse da parte delle vittime a far uscire dal sommerso questo tipo di devianza, sia per la scarsa visibilità delle tracce del reato, considerato che le somme di denaro che costituiscono la tangente o le altre utilità sono difficilmente rintracciabili in un paese in cui vi è una rilevante economia sommersa (lavoro in nero), così come talvolta possono essere difficilmente individuabili le illegittimità di singoli atti amministrativi, oggetto di compravendita in una situazione di scarsa efficienza della p.a.

D'altra parte, è all'evidenza che una cattiva amministrazione renda più difficili i controlli dei processi decisionali e riduca la qualità e la legalità dell'ordinamento nel suo insieme dei servizi prestati⁽¹⁰³⁾.

E l'ottica è sempre quella del caso concreto in ordine ai doveri del funzionario, di conseguenza il risultato della gestione, più o meno rispondente

⁽¹⁰¹⁾ Per i profili giuridici della corruzione, oltre alla manualistica corrente, cfr. A. SPENA, *Il «turpe mercato». Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, 2003. Una innovativa analisi della dimensione economica della corruzione è proposta da M. ARNONE, E. ILIOPULOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, in *Vita e pensiero*, Milano, 2005.

⁽¹⁰²⁾ Sui processi trasformativi del fenomeno corruttivo, in particolare, v. P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2007, p. 4.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. G. PIGNATONE, *“Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto”*. *Tra diritto vivente e prospettive di riforma*, Torino, 2018, p. 3.

ai principi della buona amministrazione, richiede valutazioni riguardo alla condotta tenuta dai pubblici dipendenti.

In realtà, il dipendente pubblico è titolare di una qualità che ha acquisito normalmente, a seguito di una selezione per pubblico concorso, *status*⁽¹⁰⁴⁾, che richiama sul dipendente obblighi di comportamenti che valgono nei confronti dell'amministrazione di appartenenza e, ancora prima, verso coloro che sono destinatari diretti e indiretti dell'azione amministrativa⁽¹⁰⁵⁾.

I doveri del pubblico impiegato di servire esclusivamente la Nazione (art. 98 Cost.) con disciplina e onore (art. 54 Cost.) costituiscono il fondamento costituzionale dello *status* di coloro che sono posti al servizio degli interessi affidati alle cure delle amministrazioni pubbliche.

L'onestà è una dote che ci si aspetta da tutti, ma i pubblici funzionari sono tenuti a un modello di onestà più elevato. Lo si desume per l'appunto dal citato art. 54 Cost., che dedica il 1° comma a tutti i cittadini e il secondo, in particolare, ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche. E proprio a costoro è richiesto di adempiere le loro funzioni con disciplina e onore.

A questi doveri corrisponde anche un particolare regime di responsabilità, definito dall'art. 28 Cost., a norma del quale i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

Autorevole giurisprudenza della Corte Costituzionale⁽¹⁰⁶⁾ ha affermato quanto segue: «non ha inteso il legislatore di tutelare una categoria di lavoratori ritenuti superiori perché dipendenti dello Stato, ma soltanto di proteggere quello speciale *status* che viene conferito in considerazione delle

⁽¹⁰⁴⁾ Si parla, ad esempio, di *status* di impiegato pubblico nella sentenza della Corte di Giustizia 9 dicembre 2010, causa C-296/09, Baesen, sul significato di impiegati pubblici e personale assimilato in materia di previdenza sociale. Tale significato, ai sensi dell'art. 13, n. 2, lett. d), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1981, n. 1390, viene determinato unicamente in base al diritto nazionale dello Stato membro cui appartiene l'amministrazione datrice di lavoro.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007, pp. 131 ss.

⁽¹⁰⁶⁾ Corte cost., ord. 17 marzo 1988, n. 323, in G.U. 30 marzo 1988, n. 13.

attribuzioni e dei poteri ad essi affidati: *status* che, peraltro, è poi anche fonte di aggravamento di responsabilità ogniqualvolta la qualità in parola viene assunta ad elemento costitutivo (reati propri) o a circostanza aggravante di talune fattispecie».

Il giudizio di responsabilità attiene, innanzitutto, ai rapporti interni dei pubblici funzionari, atteso che necessariamente gli obblighi di servizio creano un'incidenza nel servizio stesso.

Come è stato sottolineato⁽¹⁰⁷⁾, in primo luogo, si tratta del problema dei comportamenti, anche se essi non dipendono solo dalla misura dell'onestà e della correttezza dei singoli funzionari, ma, in larga parte, dalle condizioni in cui essi operano e dalle regole che disciplinano lo svolgimento delle loro attività. Gli stessi codici di comportamento contengono sempre formulazioni generiche, quando invece sarebbe di importanza primaria l'attività di formazione e sensibilizzazione del personale, a cui per decenni, è stata riservata poca attenzione⁽¹⁰⁸⁾.

Eppure il valore aggiunto, a mio modo di vedere, è dato proprio dalla formazione che deve perseguire due obiettivi principali: quello di informare gli impiegati sulle leggi e sui regolamenti applicabili e aiutarli nell'interpretazione e nell'applicazione di essi; e quello di far comprendere i principi e le logiche che ispirano queste regole, per consentire agli impiegati di stabilire autonomamente il comportamento corretto, anche nelle ipotesi non previste dalle leggi e dai regolamenti⁽¹⁰⁹⁾.

La formazione dovrebbe essere costante e avere luogo non solo al momento dell'assunzione, ma sistematicamente nel corso dell'attività lavorativa e con specificità per le singole categorie.

Attraverso un'attività formativa a carattere specialistico per la singola struttura di appartenenza e, attraverso un'attività di costante aggiornamento sulle novità legislative e organizzative, è possibile che un gruppo di lavoro,

⁽¹⁰⁷⁾ B.G. MATTARELLA, *Le regole*, cit., p. 9.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. S. KRANZ, *Etica dei comportamenti. Principi alla base del lavoro al servizio dei cittadini. Sanzioni in caso di violazioni*, in *Azienditalia. Il Personale*, 2016, 2.

⁽¹⁰⁹⁾ B.G. MATTARELLA, *Le regole*, cit., pp. 173-175.

anche se instabile o disorientato, possa trasformarsi in una squadra efficiente e soprattutto competente.

Come è stato osservato⁽¹¹⁰⁾, la struttura dirigenziale, tra le altre cose, dovrebbe tradurre gli obiettivi strategici in obiettivi operativi, indicando compiti e aspettative ai propri collaboratori; ai dipendenti andrebbe chiarito il senso della propria attività e del proprio ruolo.

Inoltre è necessario il coinvolgimento di tutti coloro che partecipano al perseguimento di un certo obiettivo e che svolgono una determinata attività. Questo significa avere relazioni, contatti, lavorare (con e) attraverso le persone.

Al mio ingresso nella pubblica amministrazione, oltre quarant'anni or sono, la prima sensazione che ho avvertito è che mancavano i principi organizzativi, si andava avanti con le consuete procedure, senza che qualcuno si preoccupasse della loro concreta utilità.

Noi nuovi assunti, dopo aver frequentato un breve corso didattico, andavamo ad affiancare gli anziani, che procedevano, per consuetudine, con la quotidiana esperienza.

Nessun apporto supplementare, nessuna riunione del personale, però il rispetto verso il collega più anziano, unito allo spirito di iniziativa di noi allora giovani assunti, con una cultura scolastica più elevata, siamo riusciti, per certi aspetti, a rendere più rapide le procedure, a rendere più snelli e organizzati gli archivi.

Non che mancassero le difficoltà, considerata la diffidenza al cambiamento del metodo di lavoro.

Preciso che sto parlando dei tempi in cui l'impiegato pubblico scriveva ancora a mano e teneva molto a una bella grafia.

Nel frattempo, cambiavano le leggi e anche gli strumenti utilizzati: le vecchie macchine da scrivere venivano sostituite da quelle elettriche, che poi lasciavano il posto ai computers, successivamente si è assistito all'avvento dell'amministrazione digitale, anche se la vera svolta era già avvenuta con

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. F. CAVALLUCCI, *La valutazione negli Enti Locali: a che punto siamo?*, in *Azienditalia. Il Personale*, 2016, 5.

l'entrata in vigore della l. n. 241/1990, sul diritto di accesso agli atti.

E proprio da allora si è cominciato ad avvertire il senso delle trasformazioni intervenute nell'amministrazione: prevalenza dei servizi sulle funzioni autoritative e configurazione anche di queste in forma di servizi al cittadino - utente delle nuove tecnologie, responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni, emersione di nuovi interessi e di corrispondenti forme di tutela.

In realtà, l'età digitale, inevitabilmente, ha portato la spersonalizzazione delle attività amministrative e un peggioramento della qualità del rapporto della p. a. con i cittadini utenti dei servizi.

A tale proposito, pur considerando la risorsa informatica come un valido ausilio per il miglioramento dei livelli di servizio, il mio vissuto in una p. a. mi ha insegnato che la trasparenza 'vera' debba passare, comunque, attraverso l'intermediazione di un funzionario: quel responsabile del procedimento (introdotta dalla l. n. 241/1990) che deve fungere da 'punto di raccordo' con il cittadino, che chieda di vedere e anche di accedere a tutto quello che avviene all'interno dell'amministrazione.

Internet non potrà mai sostituire il rapporto diretto tra il responsabile del procedimento e il cittadino che misura il grado di efficienza dalla bontà del servizio che gli viene reso.

Si è spesso affermato⁽¹¹⁾ che «nelle amministrazioni vi sono persone poco motivate, mal gestite, talora anche oziose o recalcitranti».

Io, dal canto mio, ho conosciuto in molti colleghi delle persone perbene, che hanno svolto il proprio lavoro con impegno e dedizione, rispettando regole di comportamento che esistevano senza essere scritte e che, comunque, venivano rispettate e fatte rispettare.

Oggi il sistema amministrativo è, senza dubbio, più complesso rispetto al passato e i cittadini, essendo diventati protagonisti nel rapporto con il settore pubblico, hanno crescenti aspettative nei confronti dei pubblici impiegati che, dal canto loro, stante la scarsità delle risorse umane e finanziarie, sono in sofferenza per fornire un servizio di qualità.

⁽¹¹⁾ Cfr. S. CASSESE, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 12 ss.; S. CASSESE, *L'etica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1097; cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole*, cit., p. 135.

Inoltre, il disordine normativo, dato da troppe norme, a volte incerte o di difficile interpretazione, non facilita, anzi, consente di scegliere arbitrariamente la disciplina da applicare, favorendo a volte la corruzione.

D'altra parte, questa criticità non è nuova, se si pensa che già Tacito (55-117 d.C. ca.) nei suoi *Annali* (3.27.3) sosteneva in modo disperato che, quanto più corrotta era la repubblica, tanto più numerose fossero le leggi: «et corruptissima re publica plurimae leges».

Obiettivo essenziale è cercare in tutti i modi di ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione e, per ottenere tale scopo, è necessario creare un contesto sfavorevole alla corruzione, con l'adozione quotidiana di buone pratiche, magari potenziando, a livello di ogni singola amministrazione, misure ulteriori rispetto a quelle obbligatorie previste a livello nazionale.

Strumenti, come ad esempio i controlli, dovrebbero essere valorizzati, coordinati e sistematizzati, così pure la formazione in materia di etica e legalità, le disposizioni per rischio specifico, la previsione della rotazione periodica dei funzionari, in modo da evitare contatti pericolosi con possibili corruttori.

In tale contesto, a mio modo di vedere, la sfida per un'amministrazione sana consiste nel portare avanti questo processo, atteso che il grado di efficienza si misura dalla bontà dei servizi che vengono resi ai cittadini.

Per essere buona l'amministrazione deve essere semplice, atteso che la semplicità risponde a un'esigenza di legalità sostanziale, che vuole che al cittadino non siano imposti oneri che non siano strettamente indispensabili per lo svolgimento, da parte dell'amministrazione, della sua funzione di servizio.

Come è stato sottolineato⁽¹¹²⁾, la legge anticorruzione, pur essendo uno strumento fondamentale nella lotta a tale fenomeno, non pretende di pianificare la virtù amministrativa, il piano anticorruzione deve solo prendere, entro un arco di vigenza temporale, delle misure volte a ostacolare la tentazione di non essere virtuoso.

⁽¹¹²⁾ F. MERUSI, *L'imbroglione delle riforme amministrative*, Modena, 2016, p. 21.

In definitiva, sono le risorse umane che, con onestà, dovrebbero rendere concrete le riforme e, per farlo, dovrebbero adottare la massima attenzione e ogni iniziativa utile e opportuna per una effettiva repressione e prevenzione del fenomeno corruttivo⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹³⁾ L. MONTANARI, *Onore e onestà la strana coppia che non deve mai “lasciarsi”*, in *la Repubblica*, 7 settembre 2014; F. RIGOTTI, *Onestà*, Milano, 2014; ID., *L'onore degli onesti*, Milano, 1998; A. GALDO, *Se la corruzione si vince con una svolta culturale*, in *Il Messaggero*, 16 ottobre 2016; P. RUSSO, *Prevenzione della corruzione negli enti locali: la funzione di responsabile*, 7 marzo 2014, in *Altalex.com*.