



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. III

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

COSTITUZIONE, LOTTA ALLA CORRUZIONE,

“BUON GOVERNO”

2 OTTOBRE 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri
Costituzione, lotta alla corruzione, “buon governo”*

ABSTRACT: Constitution, fight against corruption, “good governance”

The paper notes that corruption is one of the most salient manifestations of the crisis of political representatives and, even more profoundly, of the subjects represented, with immediate and negative repercussions on the republican public ethics recognized by the Constitutional Charter. Therefore, some widespread misconceptions about the notion of “good governance” are highlighted, which requires a revision from the point of view of the Constitution and its values. Finally, possible remedies are sought for the failures caused by corruption in the legislative and, above all, cultural plan.

SOMMARIO: 1. La corruzione quale emblematica testimonianza della crisi dei rappresentanti e, prima ancora, dei rappresentati, nonché degli ostacoli cui va incontro l’etica pubblica repubblicana, riconosciuta in Costituzione, a farsi fino in fondo valere. – 2. Alcuni equivoci ricorrenti in ordine al “buon governo” e la problematica ricerca dei possibili rimedi ai guasti causati dalla corruzione.

1. *La corruzione quale emblematica testimonianza della crisi dei rappresentanti e, prima ancora, dei rappresentati, nonché degli ostacoli cui va incontro l’etica pubblica repubblicana, riconosciuta in Costituzione, a farsi fino in fondo valere*

Pochi temi si pongono, al pari di quello oggi discusso, quale banco di prova altamente attendibile per la verifica dello stato di salute del corpo sociale, della capacità di coloro che lo governano di far fronte al compito al quale sono chiamati e, in ultima istanza, dell’attitudine della Costituzione a dar voce a valori fondamentali nei quali si riconosce una comunità politicamente organizzata e, di conseguenza, a porre principi e regole idonei a farli valere, assicurando per ciò stesso l’integra trasmissione dell’ordinamento nel tempo. La Costituzione – come da tempo la più sensibile dottrina ha messo in chiaro – racchiude ed esprime nella sua essenza una *etica pubblica*, risultante dal patrimonio dei valori suddetti, in nome dei quali in un certo momento storico è stata combattuta da alcune forze politiche la battaglia conclusasi con l’abbattimento del vecchio ordine preesistente e la sconfitta delle forze politiche che lo reggevano. In particolare, una Costituzione di ispirazione liberale, quale quella italiana venuta alla luce dopo la immane tragedia del secondo conflitto bellico e la caduta del fascismo o la spagnola post-franchista, si connota – come si sa – per il fatto di assumere quale suo fine primario la salvaguardia della persona umana¹. Tanto la disciplina della parte sostantiva, relativa ai diritti e ai doveri dei cittadini (e, in genere, di coloro che si trovano nel territorio dello Stato), quanto quella concernente l’organizzazione dei pubblici poteri trovano fondamento e giustificazione nel fine suddetto, al quale dunque si riportano, in primo luogo, i principi fondamentali e, quindi, le disposizioni restanti della Carta costituzionale.

Ho richiamato questi concetti basilari della teoria costituzionale unicamente a conferma del fatto che la corruzione costituisce una sorta di termometro che dà la misura del grado di salute ovvero di malattia del corpo sociale cui si applica.

Certo, la corruzione non è il solo punto di riferimento bisognoso di essere al riguardo tenuto presente; è, però, come si diceva, uno dei più rilevanti. Come per tutti i mali, poi, la fisiologia non

* *Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista. Il lavoro costituisce la relazione conclusiva della terza sessione di lavoro dedicata a La lucha contra la corrupción a la búsqueda del buen gobierno, nell’ambito delle XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale su Transparencia, acceso a información pública y lucha contra la corrupción. Tres experiencias a examen: Italia, Brasil y España, Jerez de la Frontera 26-27 settembre 2019.*

Dedico questo scritto alla memoria di Francesco Saverio Borrelli, magistrato integerrimo, servitore dello Stato, uomo giusto.

¹ Hanno, ancora di recente, fermato con opportuni rilievi l’attenzione sul punto A. MORELLI, *Il principio personalista nell’era dei populismi*, in questa *Rivista*, *Studi 2019/II*, 359 ss., e G. LANEVE, *Pluralismo e Limite (al potere e per l’altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*, *ibid.*, *Studi 2019/III*, 481 ss.

viene chiaramente meno fintantoché lo stato patologico non si porta oltre una certa soglia di tolleranza. Non possediamo indici sicuri di come stiano davvero le cose: è come per le trasgressioni del codice della strada, di cui conosciamo solo quelle rilevate da chi è preposto a combatterle; si dà tuttavia un “sommerso” d’incalcolabile entità, che tale rimane proprio perché non viene alla luce e sanzionato². È ad ogni buon conto fondato il timore che, al pari di un *iceberg*, la parte nascosta sia proprio quella di maggiore consistenza³.

Al fondo, quanto c’è sia di buono che di cattivo in seno ad un corpo sociale ha un fondamento di carattere culturale: è, insomma, un fatto di mentalità, più o meno diffusa, che poi sollecita ed orienta i comportamenti ad essa conseguenti.

Sono da tempo convinto (ed anzi sempre di più mi radico in questo mio convincimento) che due sono i mali che particolarmente affliggono le comunità organizzate (e, tra queste, principalmente gli Stati), mali che temo vadano sempre di più radicandosi a fondo in un terreno spianato e reso fertile da plurime cause convergenti nel favorirne la crescita e la diffusione: l’iniqua distribuzione della ricchezza e, appunto, una corruzione dilagante⁴. Ed è allora da chiedersi se si diano nel tempo presente le condizioni di sistema, strutturali, che consentano (se non di debellarli, quanto meno) di contenerne in una certa, significativa misura gli effetti perversi e pervasivi. Purtroppo, disponiamo di indici plurimi e convergenti nel far temere che un’autentica sterzata rispetto a questo *trend* assai difficilmente potrà aversi, perlomeno nel breve periodo.

Muovo da un dato che mi parrebbe essere ormai provato; ed è che la corruzione, per un verso, non lascia indenne alcun angolo, anche il più recondito, del corpo sociale e, per un altro verso, contagia le istituzioni abilitate all’esercizio di pubbliche funzioni, a partire proprio da quelle di governo.

Si tratta di esperienze *quodammodo* speculari; d’altronde, la più avvertita dottrina ha da tempo persuasivamente argomentato l’idea secondo cui la crisi della rappresentanza politica (*rectius*, della rappresentatività) è lo specchio di una generale crisi coinvolgente la comunità governata: è, insomma, crisi del rappresentato prima (e più ancora) che crisi del rappresentante⁵; ed è

² ... tanto più laddove si tratti di fatti di “microcorruzione”, la cui “drammatica estensione” è ora opportunamente rilevata da G. TARLI BARBIERI, nella sua relaz. alle XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, cit., § 3.

³ In tema, tra gli altri, E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 3/2017, 445 ss.; M. TRAPANI, *La prevenzione e il controllo della corruzione e dell’etica pubblica mediante l’utilizzo delle nuove tecnologie*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 aprile 2018; AA.VV., *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, a cura di M. Gnaldis - B. Ponti, FrancoAngeli, Milano 2018. V., inoltre, i dati risultanti dal dossier dell’I-com, ad opera di G. Massaro - M. Masulli - G. Sgueo e a cura di S. da Empoli, su *Italia interrotta: il peso della corruzione sulla crescita economica*, giugno 2018. A quanto riferisce *La Repubblica* del 29 gennaio 2019, l’Italia si collocherebbe al cinquantatreesimo posto in graduatoria, con un recupero rispetto all’anno precedente di due punti (ivi, pure un quadro relativo a numerosi altri Paesi). Secondo la stima fatta da Unimpresa ([comunicato stampa del 18 giugno 2018](#)), la corruzione farebbe diminuire da noi gli investimenti esteri del 16% ed avrebbe mandato in fumo in dieci anni circa cento miliardi di Pil; v., inoltre, i dati ora riferiti da G. TARLI BARBIERI, relaz. cit. (si soffermano sulla differenza tra la corruzione “percepita” e quella reale, R. CANTONE - E. CARLONI, *‘Percezione’ della corruzione e politiche anticorruzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 18 febbraio 2019). Sull’opera svolta dall’Autorità nazionale anticorruzione, tra gli altri, AA.VV., *L’autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di I.A. Nicotra, Giappichelli, Torino 2016. Ulteriori riferimenti, ora, nei contributi di N. LUPO e P. MILAZZO alle XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, cit.

⁴ Così, ad es., nel mio *Per una “federalizzazione” dello Stato e dell’Unione europea: un esito necessario e... irraggiungibile?*, in *Le Regioni*, 1/2018, 59 ss.

⁵ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon - F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, 109 ss.

Sulla crisi della rappresentanza politica la letteratura seguita a venire alla luce a ritmi incalzanti: solo per alcuni essenziali richiami agli scritti da noi più di recente apparsi, v. AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. Bilancia, Giappichelli, Torino 2018; A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Dir. cost.*, 1/2018, 95 ss., e, dello stesso, *amplius*, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; P. PINNA, *Il popolo rappresentato*, Giappichelli, Torino 2018; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua “libertà”*. *Per una lettura*

francamente singolare che la pubblica opinione abbia una larga ed avvertita percezione della corruzione diffusa in seno ai partiti politici fingendo di non avvedersi di quanto essa sia radicata nel corpo sociale⁶: come nella parabola evangelica di Luca vediamo la pagliuzza che è nell'occhio altrui e non la trave che è nel nostro.

Sta di fatto che leggi non venute alla luce ovvero scritte male, oscure⁷, qualitativamente scadenti (nella duplice accezione di cui dirò a momenti) alimentano – secondo un convincimento diffuso – la corruzione o, diciamo meglio, costituiscono un terreno fertile su cui essa può mettere radici e crescere, così come – lo ha egregiamente dimostrato G. Tarli Barbieri⁸ – è innegabile che la legislazione emergenziale faccia da “veicolo di fenomeni corruttivi”⁹.

Questo difetto strutturale trapassa dal piano della *legis latio* a quello della *legis executio*, contagiando dunque tanto le attività di amministrazione quanto quelle di garanzia, nelle plurime espressioni sia delle une che delle altre. Ed è persino banale dover qui rammentare che, nel momento stesso in cui la corruzione investe anche i controllori, vale a dire coloro che dovrebbero vigilare sulle sue manifestazioni e, quindi, colpirle duramente, il cerchio si chiude in modo perverso in se stesso, non lasciando spazio alla speranza di poterlo spezzare.

Dicevo della scadente qualità delle leggi. Il sostantivo è usualmente inteso come riguardante le tecniche di redazione degli atti normativi (a partire, appunto, dalle leggi). Non v'è dubbio che si tratti di un'accezione corretta e meritevole di ogni considerazione. Non è, però, la sola che giustifichi il ricorso al termine. Da oltre quarant'anni a questa parte, mi sono dichiarato dell'avviso che il lemma “qualità” possieda anche (e soprattutto) un rilievo apprezzabile in prospettiva assiologicamente orientata, denoti cioè l'attitudine degli atti stessi ad assicurare un'adeguata implementazione dei fini-valori costituzionali, nel loro fare “sistema”. *Qualitativamente pregevoli* – come dicevo nel mio primo scritto monografico in tema di fonti¹⁰ – sono, dunque, quegli atti che riescono a porsi *al servizio* dell'etica pubblica repubblicana mirabilmente descritta nella Carta

combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 30 dicembre 2018, 407 ss., spec. 423 ss., e, dello stesso, ora *Pluralismo e Limite (al potere e per l'altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*, cit.; G. MARTINICO, *Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo*, in *Questione Giustizia*, 1/2019, 71 ss.; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in questa *Rivista*, *Studi 2019/II*, 249 ss. e, dello stesso, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *Federalismi.it*, 12/2019, 19 giugno 2019; F. VECCHIO, *Lo Stato costituzionale in pericolo: crisi della rappresentanza e istituzioni giudiziarie sotto attacco*, in AA.VV., *La sovranità in Europa*, a cura di M. Blancato e G. don Di Rosa, Quad. di Notabilis, giugno 2019, 33 ss.; T. FENUCCI, *Riflessioni sul populismo*, in *Federalismi.it*, 14/2019, 17 luglio 2019; F. BILANCIA, *Democrazia, interessi economici e Costituzione*, in AA.VV., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, a cura di F. Bassanini - F. Cerniglia - F. Pizzolato - A. Qudrio Curzio - L. Vandelli, Il Mulino, Bologna 2019; A.G. LANZAFAME, *La vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Giappichelli, Torino 2019; L. MEZZETTI, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 421 ss. e, nella stessa *Rivista*, S. SICARDI, *La rappresentanza politica ai tempi dell'avatar. Scenari tormentati e future incognite*, 721 ss.

⁶ Di particolare interesse al riguardo l'analisi svolta in relazione alla Spagna da R. BUSTOS, nella sua relaz. alle XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, cit.

⁷ In tema, con varietà di accenti ed argomenti, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari 2010; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna 2011, e, ora, C. SERENI LUCARELLI, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'ANAC*, in *Ist. fed.*, 3-4/2018, fasc. dedicato a *Il cantiere delle lobbies*, 605 ss.

⁸ ... nella sua relaz., già richiamata.

⁹ Sarebbe, nondimeno, da approfondire in uno studio a ciò specificamente dedicato il rapporto complesso che s'intrattiene tra le situazioni di emergenza e i fatti di corruzione; e, poiché le prime vanno sempre di più presentando carattere endemico, in contraddizione con il loro essere eccezionali e transeunti, se ne ha che la normativa, caotica ed improvvisata, adottata per farvi fronte porta naturalmente all'esito d'innalzare ulteriormente e sensibilmente il livello della corruzione, la quale poi, per la sua parte, concorre in considerevole misura a determinare le situazioni di emergenza (si pensi, ad es., solo alle alluvioni, ai crolli di ponti mal fatti e ad altre emergenze ancora sono appunto da imputare a fatti di corruzione, oltre che ad inerzia ed a complessive carenze del legislatore e di amministratori).

¹⁰ *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 240 ss.

costituzionale, non già che *si servono* di quest'ultima, piegandola innaturalmente a fini di parte o – peggio – personali, e dunque distorcendone il complessivo significato pensato in funzione dell'appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni, specie delle persone che la sorte ha maggiormente svantaggiato e penalizzato.

Purtroppo, molti segni si hanno, specie nel tempo presente, di una produzione normativa vistosamente deviante dal solco costituzionale; e basti solo a darne conferma la disciplina da noi di recente adottata con riferimento al fenomeno migratorio, frontalmente contraria al valore di solidarietà (ed a molti altri valori ancora)¹¹.

Il nodo della questione si annida al fondo del c.d. “sistema” dei partiti, termine che seguito qui pure ad adoperare unicamente per la sua immediata capacità evocativa di senso e, dunque, per non discostarmi da una certa tradizione teorica che ne ha diffuso l'uso ma che a me pare impropriamente utilizzato con riguardo all'esperienza di molti Paesi, tra i quali il mio, dal momento che in esso è racchiusa un'idea di stabilità e di interna armonia di cui non si ha purtroppo alcun riscontro.

In altri luoghi di riflessione scientifica mi sono dichiarato dell'avviso che tra le regole della politica e le regole di diritto si dà un rapporto di mutuo condizionamento e di complementarietà, le une essendo chiamate a dare sostegno alle altre così come da queste a riceverlo¹². Un'autoriforma della politica, volta alla complessiva rigenerazione e rifondazione della stessa, può, dunque, ricevere incoraggiamento ed orientamento da buone regole legislative¹³, così come queste ultime possono avere dalle prime la spinta per la loro venuta alla luce. È tuttavia vero anche l'inverso; e difetti strutturali riscontrati sia nei singoli partiti che nel “sistema” dagli stessi composto¹⁴ si riproducono inevitabilmente – come si diceva – anche nelle sedi istituzionali preposte alla produzione giuridica e nelle sedi istituzionali in genere.

Gli studiosi hanno da tempo dato ampie illustrazioni di alcune degenerazioni di cui si è avuto riscontro in seno all'amministrazione ed alla giurisdizione¹⁵.

¹¹ Mi riferisco, in particolare, ai c.d. decreti *Salvini* e *Salvini-bis*, nn. 113 del 2018, conv. in legge n. 132 del 2018, e 53 del 2019, conv. in legge n. 77 del 2019. Sul primo, molto importante è [Corte cost. nn. 194 e 195 del 2019](#) [e, su di esse, le note di G. CONTI, *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. “decreto sicurezza e immigrazione” (Nota alla sentenza 194 del 2019 della Corte Costituzionale)*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 9 agosto 2019, e C. PADULA, [Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2019/II](#)]. 377.

¹² Così, da ultimo, nel mio *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli 14-15 giugno 2019, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2019, 19 giugno 2019, 73 ss.

¹³ ... a partire da quelle concernenti la disciplina elettorale, cui ha fatto riferimento per il nostro Paese G. TARLI BARBIERI, *relaz. cit.*, denunciando il concorso che essa ha dato (e dà), a motivo delle non poche e gravi carenze esibite, al proliferare della corruzione.

¹⁴ Riferimenti, nella ormai incontenibile lett., di recente in M.R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente dei partiti politici*, in [Nomos](#), 2/2019, e nei contributi che sono nel fasc. 2/2019 della [Rivista del Gruppo di Pisa](#), part. in quelli di N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, 84 ss.; G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, 134 ss.; A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, 167 ss., ed E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, 177 ss.

¹⁵ Richiamo qui solo due scritti monografici di recente da noi apparsi, rispettivamente, quanto alla prima, di F. PINTO, *Il mito della corruzione. La realtà della malamministrazione*, Aracne, Roma 2018, e, per la seconda, di F. BELLAGAMBA, *La corruzione in atti giudiziari nella teoria generale del reato*, Giappichelli, Torino 2017, e di E. LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Giappichelli, Torino 2018; ulteriori riferimenti possono poi aversi da S. MANACORDA, “Noli me tangere”? *Un bilancio degli esiti applicativi nel contrasto alla corruzione internazionale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 3-4/2018, 528 ss.; G. MINNITI, *Il nuovo delitto di corruzione tra privati*, in *Immobili & proprietà*, 3/2018, 151 ss.; M. MANTOVANI, *Il rafforzamento del contrasto alla corruzione*, in *Dir. pen. e proc.*, 5/2019, 608 ss.; M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali. Commentario sistematico*⁴, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2019, 149 ss.; F. CINGARI, *Sull'ennesima riforma del sistema penale anticorruzione*, in [La legislazione penale](#), 1° agosto 2019. Con riferimento alle esperienze maturate in Germania ed Austria, v. M. HELFER, *La lotta alla corruzione: riflessioni dall'esperienza germanica ed austriaca*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 3-4/2018, 481 ss.

Il punto è però che con le sanzioni disciplinari (anche le più gravi, quale l'estromissione dai ruoli) o con le stesse sanzioni penali si possono colpire solo alcune manifestazioni del fenomeno ma non sradicare lo stesso dal terreno sul quale è saldamente impiantato. La scienza penalistica, col supporto di indagini sociologiche (e di altro genere), ha da tempo fornito innumerevoli e documentate prove del fatto che sarebbe illusorio pensare di debellare o, quanto meno, arginare taluni fatti criminosi unicamente inasprendo le pene stabilite per chi li commette.

Il vero è che ci sono reati, quali gli omicidi o le lesioni personali, avvertiti dalla coscienza sociale come meritevoli di essere combattuti; altri, di contro, come la microevasione fiscale e gli stessi furti di beni di modico valore o di prima necessità, largamente diffusi specie tra coloro che, solo compiendoli, ritengono di poter sopravvivere¹⁶: reati, insomma, questi ultimi, visti come espressivi di un anomalo (e, ovviamente, inaccettabile) “diritto di resistenza” individuale o collettivo avverso le ingiustizie radicate nel corpo sociale e, allo stesso tempo, di protesta nei riguardi dei governanti che, al di là del colore della casacca politica, nulla o poco hanno fatto per dare ristoro a persone afflitte dal bisogno¹⁷. E ci sono, poi, i reati, come appunto la corruzione, che hanno plurime cause da cui senza sosta si alimentano, convergenti nondimeno nell'intento di dar vita ad effetti ripudiati dai principi di eguaglianza, di buon andamento e d'imparzialità della pubblica amministrazione (anche nella sua peculiare espressione, quale amministrazione della giustizia), di fisiologico svolgimento della concorrenza (con specifico riguardo alle attività imprenditoriali)¹⁸ e, a conti fatti, dell'intera tavola dei valori costituzionali nel loro fare “sistema”.

Al fondo, la corruzione, per quanto, contenuta in una certa misura, possa considerarsi inevitabile in un ordinamento democratico¹⁹, reca comunque un *vulnus* profondo, non rimarginabile, al dovere di fedeltà alla Repubblica, nel suo fare tutt'uno con il dovere di solidarietà, nelle sue plurime manifestazioni riassunte nella mirabile formula di cui all'art. 2 della Costituzione italiana²⁰.

2. Alcuni equivoci ricorrenti in ordine al “buon governo” e la problematica ricerca dei possibili rimedi ai guasti causati dalla corruzione

¹⁶ Qui – come si vede – il discorso si lega all'altro tema, poc'anzi accennato, della iniqua distribuzione della ricchezza, al quale nondimeno ora non posso prestare alcuna attenzione.

¹⁷ Sul diritto di resistenza, di recente e per tutti, V. BALDINI, *La disobbedienza civile come forma (illegittima?) di resistenza contro la legge ingiusta... La condotta individuale di opposizione tra imperativo etico ed (auto)tutela costituzionale*, in Dirittifondamentali.it, 1/2019, 25 febbraio 2019.

¹⁸ Su di che, nella ormai incontestabile lett., riferimenti, di recente, in AA.VV., *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, a cura di M. Ainis e G. Pitruzzella, Laterza, Roma-Bari 2019 e, per i profili penalistici, ancora E. LA ROSA, *op. cit.*, 427 ss. Utili indicazioni possono, inoltre, aversi dal *Report on Competition Policy 2018* della Commissione europea del 15 luglio 2019, e dal relativo *Staff Working Document*.

¹⁹ È stato atto notare da un'accreditata dottrina che “in qualche modo – per ragioni strutturali e intrinseche al mercato politico – un certo tasso di ‘corruzione’ è fisiologico al sistema democratico, che sancisce lo scambio dei voti dei governati con i provvedimenti, essenzialmente legislativi, dei governanti” [A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, V, Napoli 2009, 2007 ss., nonché in Forum di Quaderni Costituzionali, ottobre 2009, § 7; il concetto è dall'a. ribadito in *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in Rivista AIC, 1/2017, 26 gennaio 2017, § 2.4]. C'è da dire, nondimeno, che negli ordinamenti in cui si sono avute o si hanno forme di Stato diverse dalla liberal-democrazia il tasso di corruzione di certo non era (e non è) minore di quello proprio di quest'ultima.

²⁰ Sul primo dovere, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, v., part., A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013, e, ora, G.M. SALERNO, *La fedeltà alla Repubblica: alla ricerca dei caratteri essenziali*, in *Dir. cost.*, 2/2019, 85 ss., e G. TARLI BARBIERI, *relaz.*, cit.; sul secondo, riferimenti in G. BASCHERINI, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, 245 ss., nonché nel mio *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Dir., imm., citt.*, 2/2019, 1 luglio 2019, cui *adde*, ora, J. ANSUÁTEGUI ROIG, *Solidariedad, deberes y Constitución: algunos apuntes conceptuales*, in *Dir. cost.*, 2/2019, 11 ss., e, con specifica attenzione ai bisogni delle generazioni future, A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 216 ss., spec. 223 ss.

Se le cose stanno come qui sono viste e, con fin troppa approssimazione, rappresentate, se ne ha che, al pari di altri fenomeni criminosi endemici, quale la mafia²¹, la risposta della legge penale – è ormai provato – non può considerarsi di certo risolutiva²², men che mai la sola idonea a debellare quest'autentico flagello sociale²³.

Il rimedio, invece, ha da essere in primo luogo culturale; come tale, occorre produrre un sforzo congiunto al quale sono chiamate a dare il loro apporto, in primo luogo, le formazioni sociali primigenie, a partire dalla famiglia e dalle confessioni religiose, e, quindi, soprattutto la scuola, da cui ci si attende un'opera capillare ed insistita di formazione culturale costituzionalmente orientata.

A questo compito non possono, com'è chiaro, sottrarsi gli stessi partiti, al cui interno pure alligna e si diffonde il fenomeno della corruzione; e non possono sottrarsi le sedi istituzionali in cui essa proietta la sua luce sinistra. Le sanzioni possono (e devono essere) radicali; e si tratta di vedere se possa al riguardo considerarsi sufficiente, in aggiunta alla pena detentiva, la interdizione perpetua dai pubblici uffici per coloro che siano stati condannati con sentenza passata in giudicato per corruzione.

Il punto – come si diceva – è però stabilire se si diano le condizioni di sistema, nel corpo sociale prima ancora che al livello di apparato, perché si assista finalmente ad una svolta nei riguardi del *trend* ormai affermatosi.

Non dispongo di elementi di conoscenza che possano attenuare il pessimismo che traspare da questa mia succinta riflessione. I dati di cui disponiamo parrebbero, per vero, non indurre ad un pur cauto ottimismo. Non poco può al riguardo fare, per ciò che concerne il piano delle regole, una disciplina normativa incisiva (e, anzi, aggressiva) posta in essere in ambito internazionale e sovranazionale. Le iniziative – com'è noto – non sono mancate²⁴; si è tuttavia trattato, a mio modo di vedere, di misure complessivamente inadeguate allo scopo, alla gravità e diffusione del fenomeno²⁵; e se n'è avuta conferma anche dagli studi i cui esiti ci sono stati rappresentati nel corso delle XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale²⁶. Il vero è che i governanti, a partire dal legislatore, vanno messi con le spalle al muro, vanno cioè obbligati ad adottare misure idonee a dare attuazione ad impegni assunti in ambito internazionale e sovranazionale e conducenti allo scopo di colpire al cuore il fenomeno in parola. Di contro, se i vincoli discendenti dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea dovessero essere lassi, non vi sono molte speranze

²¹ In tema, di recente, con specifica attenzione ai profili civilistici ma con feconde incursioni anche in altri ambiti disciplinari, A. MARCHESE, *Soggetto e oggetto nel "diritto civile antimafia"*, Giuffrè, Milano 2017.

²² ... come, peraltro, non lo è stata (e non lo è) la legislazione adottata in ambito extrapenale, quale quella relativa alla disciplina dell'accesso ed all'informazione pubblica, nella parte in cui si presta alla lotta alla corruzione, di cui si è discusso durante i lavori della seconda sessione delle XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, cit., disciplina essa pure complessivamente carente (v., in particolare, con riguardo all'Italia il quadro con puntuali argomenti illustrato da P. MILAZZO, *relaz. cit.*).

²³ Di un autentico "furore punitivo" del legislatore ha efficacemente discusso G. TARLI BARBIERI, *relaz. cit.*

²⁴ Possono vedersi illustrate negli scritti dietro richiamati, cui *adde*, ora, le novità introdotte dalla legge n. 3 del 2019 (e, in dottrina, tra gli altri, v. D. PULITANÒ, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 26 marzo 2019, e, pure *ivi*, V. MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, 27 maggio 2019, e R. CANTONE - A. MILONE, *Prime riflessioni sulla nuova causa di non punibilità di cui all'art. 323-ter c.p.*, 3 giugno 2019; F. CINGARI, *Sull'ennesima riforma del sistema penale anticorruzione*, cit.; G. TARLI BARBIERI, *relaz., cit.*).

Usualmente, in letteratura si tende ad intravedere uno stretto collegamento tra il fenomeno del lobbismo e quello della corruzione; invita, ora, a tenerli distinti R. DE CARIA, *Regole sul lobbying e regole sulla corruzione: le ragioni economico-giuridiche di un (auspicato) divorzio*, in [Federalismi.it](#), 12/2019, 19 giugno 2019, del quale v., già, "Le mani sulla legge". *Il lobbying tra free speech e democrazia*, Ledizioni, Milano 2017.

²⁵ V., al riguardo, le indicazioni risultanti dal IV *Compliance Report* sull'Italia del *Group of States against Corruption* (GRECO), e su di esso M. CROCE, *Prevenzione e contrasto della corruzione: il Quarto Compliance Report del GRECO sull'Italia*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 12 febbraio 2019, e, ora, G. TARLI BARBIERI e R. BUSTOS GISBERT, *relaz., cit.* Infine, OECD, *Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*, all'indirizzo telematico www.oecd.org/corporate.

²⁶ XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, cit. part., nelle relazioni di R. BUSTOS GISBERT e A. COPETTI NETO, ma anche in quelle illustrate nel corso delle sessioni precedenti, tra le quali, con specifico riguardo alla legislazione spagnola sul "buon governo", quella di G. RUIZ-RICO.

di un'autentica inversione di tendenza. Così, dovrebbe affermarsi l'idea secondo cui la corruzione in campo economico sia da considerare *per tabulas* lesiva della libertà di concorrenza, allo stesso tempo chiamando lo Stato a rispondere ove non si sia prontamente attivato per reprimere e sanzionare il fatto corruttivo.

Merita, inoltre, di essere ripresa la proposta, anni addietro affacciata da una sensibile dottrina²⁷, a cui favore mi sono già altrove dichiarato, e volta a riconoscere il diritto al risarcimento del danno a beneficio di coloro che dimostrino di essere stati lesi in un loro diritto fondamentale da omissioni assolute del legislatore, sempre che sia provato che la lesione sia appunto la conseguenza *diretta, immediata e necessaria* della omissione stessa.

Qui, il discorso si lega a filo doppio a quello relativo al c.d. “buon governo” su cui pure siamo stati sollecitati a fermare l'attenzione da chi ha organizzato il nostro incontro di oggi.

Anche la formula suddetta, al pari di quella della “qualità” della normazione, richiede un preliminare chiarimento in ordine alla prospettiva da cui può essere riguardata, ovvero sia al piano d'indagine che ne consenta l'adeguata emersione e messa a fuoco.

Dispongo di una sola certezza al riguardo; ed è che non può dirsi “buono” un Governo (e la maggioranza politica che lo esprime e sostiene) solo in base alla sua durata, ad es. per il fatto che la legislatura ha il suo normale decorso e non ci si trova dunque costretti alla sua anticipata chiusura. Per quanto possa sembrare ardita l'affermazione che sto per fare, “buono” non è neppure un Governo (ed una maggioranza) che goda quindi del premio degli elettori al momento del rinnovo delle Camere. Nessuno, ovviamente, contesta che in democrazia la quantità ha il suo innegabile rilievo, testimoniato dalla tecnica del voto a maggioranza che, per imperfetta che sia per plurime ragioni, costituisce nondimeno – come si sa – il modo migliore fin qui sperimentato per dar voce al valore democratico in alcune delle sue più salienti espressioni.

La prospettiva costituzionale tiene, dunque, conto della legittimazione di cui gode il Governo (e la maggioranza) – come suol dirsi – *dal basso* ma richiede costantemente che essa sia integrata dalla legittimazione *dall'alto* ed alla luce di questa costantemente sottoposta a verifica. “Buono” non è un Governo dilaniato da lotte intestine, che si limita a “galleggiare” per un tempo anche lungo unicamente perché le condizioni di contesto non consentono la sua sostituzione con altro all'altezza del compito; “buono” è, invece, un Governo che... *governi*²⁸, dimostrandosi pertanto idoneo ad appagare – perlomeno, in una misura complessivamente apprezzabile – i bisogni più largamente ed intensamente avvertiti in seno alla comunità, senza alcuna indebita commistione tra pubblico e privato²⁹, e ad appagarli – è superfluo dover qui rammentare – nel verso tracciato dalla Carta costituzionale. Nulla, dunque, esclude che un Governo possa durare poco (ad es., perché formatosi nell'ultimo scorcio della legislatura) e tuttavia si dimostri “buono”, così come pessimo potrebbe rivelarsi uno che duri anni; e nulla esclude che politici corrotti possano per decenni avere un seggio in Parlamento ed occupare posti di primo piano in ambito politico.

Se il punto di vista giusto è quello della Costituzione, la lotta alla corruzione, al pari di quella contro i grandi mali in genere della società, diventa un banco di prova attendibile per la verifica delle capacità di governo degli organi della direzione politica e di coloro che sono chiamati a farvi parte.

Così come la “qualità” della legislazione si apprezza per il modo con cui essa riesce a dare un senso effettivo, concreto, ai fini-valori costituzionali, allo stesso modo si manifesta e misura anche

²⁷ R. CONTI, *Il rilievo della CEDU nel “diritto vivente”*: in particolare il segno lasciato dalla giurisprudenza “convenzionale” nella giurisprudenza dei giudici comuni, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2015, 87 ss.

²⁸ Sulla varietà dei significati del termine a seconda dei contesti politico-istituzionali in cui si faccia luogo alla sua qualificazione si è intrattenuto, nel corso delle XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, cit., part. A. COPETTI NETO.

²⁹ Torna qui a riproporsi imperiosa l'annosa ed irrisolta questione relativa alla regolamentazione legislativa dei conflitti d'interesse, i quali poi si pongono, a un tempo, quale causa ed effetto di corruzione, con un moto che si ricarica da sé senza sosta.

la “qualità”, assiologicamente intesa, del Governo (e della maggioranza); e, d'altronde, come si diceva, la prima è la proiezione immediata e diretta della seconda e si rende perciò visibile unicamente ove quest'ultima si abbia, almeno in un certo grado.

Altro non posso qui dire, dal momento che il giudizio sulla “qualità” delle leggi e di chi le ha fatte (e le fa) coinvolge fatalmente l'orientamento politico di chi lo formula, portandosi perciò oltre la soglia entro la quale invece deve stare ogni valutazione di stretto diritto costituzionale.

Disponiamo tuttavia di alcuni dati inquietanti.

Quanto alle leggi, una speciale considerazione va riservata al numero di quelle cadutate dal tribunale costituzionale, cui sono poi da aggiungere i casi in cui le stesse sono mandate “assolte” ma accompagnate da pesanti rilievi riguardanti alcune loro carenze e la complessiva conformità a Costituzione (leggi, come si sa, non di rado tenute in vigore unicamente per ragioni di contesto, quali quelle che fanno capo alla crisi economica, alla sicurezza e ad altre emergenze³⁰).

Quanto, poi, alla “qualità” dei governanti, è sufficiente anche solo un'approssimativa osservazione di ciò che s'è fatto e, soprattutto, di ciò che non s'è fatto per rimuovere gli strutturali difetti racchiusi nel corpo sociale e nell'ordinamento per toccare con mano quanta lunga sia la distanza che separa la realtà dal disegno costituzionale. Quest'ultimo racchiude (o, dobbiamo ormai dire, racchiudeva?) un modello ideale di società composta da uomini laboriosi e partecipi della cosa pubblica (nell'art. 1 della Costituzione italiana, cui faccio qui riferimento in quanto a me familiare, troviamo mirabilmente espressi ed inscindibilmente legati il principio lavorista e quello democratico), uomini dotati di diritti fondamentali e gravati di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, eguali (*effettivamente* eguali: principio di eguaglianza, nella sua duplice articolazione, formale e sostanziale): una società, cioè, in cui le minoranze di ogni specie siano comunque salvaguardate e riconosciute idonee a farsi valere e in cui le differenze di qualsiasi natura (in base al sesso, la razza, la lingua, la religione, le opinioni politiche, le condizioni personali e sociali) non soltanto non siano viste quali espressive di un disvalore ma, all'inverso, costituiscano una risorsa preziosa alla quale attingere per la crescita materiale e spirituale della società stessa.

Non è da dubitare del fatto che si tratti appunto di un “modello”, di una meta verso la quale tendere con la consapevolezza tuttavia della impossibilità di raggiungerla a pieno. Sono poi convinto che nei decenni trascorsi dalla fine della seconda grande guerra e dalla caduta del regime autoritario (da noi assai prima della Spagna) si siano fatti considerevoli passi in avanti lungo la via della implementazione dei diritti fondamentali³¹. Basti solo pensare appunto ai nuovi diritti venuti ad emersione e che ancora al presente premono per essere come si conviene protetti.

Allo stesso tempo, però, si è assistito (e si assiste) ad un vistoso sfilacciamento del tessuto sociale, di cui rendono eloquente testimonianza la emersione di un populismo dilagante ed il rigurgito preoccupante di un nazionalismo becero ed insensato, condannato dalla storia e tuttavia tornato a rifiorire in forme inusuali ed allarmanti: un tessuto, insomma, lacerato ed afflitto da gravi contraddizioni e complessive carenze, ad oggi bisognose di essere superate le une e colmate le altre.

³⁰ Con i dovuti adattamenti possono altresì richiamarsi i casi, ormai – come si sa – non infrequenti, di leggi la cui promulgazione è stata (ed è) accompagnata da esternazioni presidenziali anche fortemente critiche (con riferimento ad una vicenda che ha molto fatto discutere, in ordine alla disciplina della legittima difesa, v., di recente, v. A. MORELLI, *La promulgazione “abrogante” della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in [La Costituzione.info](#), 28 aprile 2019; C. MELZI D'ERIL - G.E. VIGEVANI, *Legittima difesa, la lettera di Mattarella segna una svolta*, in [Il Sole.24 ore](#), 29 aprile 2019; S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali*, in [La Costituzione.info](#), 30 aprile 2019; L. GATTA, *Legittima difesa nel domicilio: considerazioni su profili di legittimità costituzionale, a margine della lettera con la quale il Presidente della Repubblica ha comunicato la promulgazione della legge n. 36 del 2019*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 6 maggio 2019; M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in [Osservatorio AIC](#), 3/2019, 4 giugno 2019, 43 ss.).

³¹ Faccio riferimento soprattutto a questi ultimi, nel cui riconoscimento è da vedere l'essenza di una Costituzione d'ispirazione liberale, secondo l'aureo insegnamento tramandatici dai rivoluzionari francesi e mirabilmente espresso nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

In questo quadro, qui sommariamente descritto, il diffondersi della corruzione costituisce un autentico macigno lungo la via che conduce alla meta, sopra indicata, di una pur parziale realizzazione del disegno costituzionale.

Di più non posso ora dire, non spettando a me ragionare circa i possibili rimedi adottabili al fine di porre almeno un argine al fenomeno qui fatto oggetto di esame. Chiudo rinnovando l'auspicio che chi può (e deve) attivarsi in tal senso tragga profitto dal confronto svoltosi in occasione delle XII Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, sentendosi dunque incoraggiato a passare finalmente dalle parole ai fatti.