

## Bernardo Giorgio Mattarella

### *Onestà*

#### 1. *Onestà e Costituzione*

La parola “onestà” non è presente nella Costituzione, ma il suo significato affiora in molte sue disposizioni, soprattutto quando si tratta dei doveri dei cittadini e, in particolare, dei cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche.

È bene prendere le mosse dal significato comune del termine, che ha diversi elementi e sfumature. Onestà significa, innanzitutto, rispetto delle regole e, quindi, per il cittadino, rispetto della legge. Ma significa anche rispetto delle regole morali, oltre che di quelle giuridiche: l’onestà intellettuale, l’onestà nei rapporti umani, l’onestà nei costumi. Queste ultime sono ovviamente varianti soggettive, che dipendono dall’apprezzamento di ciascuno, vanno al di là delle prescrizioni poste dagli atti normativi e ricordano le parole di Seneca nel *De ira*: “che innocenza striminzita è l’esser buoni a norma di legge! Quanto è più estesa la regola del dovere di quella della legge!”. L’onestà, dunque, non ha a che vedere solo con il rispetto della legge, ma anche con il decoro e con la dignità: non inerisce solo a come si agisce, ma anche a come si è. Essa esprime uno stato di integrità, che può essere intaccato dalla corruzione: termine, quest’ultimo, che esprime un significato opposto a quello di onestà. Come ben messo in evidenza da uno scritto di Papa Francesco, la corruzione è un’alterazione che deforma e deturpa lo stato originale di integrità e può aggravarsi, facendo progressivamente venire meno l’onestà.

Così inteso, il concetto di onestà si rispecchia in tante previsioni della Costituzione, perché quest’ultima non contiene soltanto norme giuridiche, ma anche valori morali, che devono ispirare l’azione dei cittadini e dei pubblici poteri, e principi che devono orientare le decisioni pubbliche. Come si mostrerà nei paragrafi che seguono, questi valori e principi riguardano tutti i cittadini (par. 2), ma più intensamente coloro che ricoprono cariche o incarichi pubblici (par. 3); per questi ultimi, essi investono le diverse fasi del rapporto tra l’istituzione e il funzionario pubblico (par. 4); si traducono in regole che richiedono non solo di essere enunciate, ma anche di essere tenute

in ordine, esplicate e amministrare con cura (par. 5).

## *2. L'onestà del cittadino e del lavoratore*

A tutti i cittadini la Costituzione richiede un livello minimo di onestà, consistente nell'essere fedeli alla Repubblica e nell'osservarne la Costituzione e le leggi, secondo la previsione del primo comma dell'articolo 54. La componente essenziale di questo obbligo di onestà consiste evidentemente nel rispetto delle regole giuridiche, anche se il dovere di fedeltà alla Repubblica aggiunge qualcosa che va al di là dei singoli comportamenti e investe l'atteggiamento del cittadino e i suoi valori, il suo attaccamento alla comunità nazionale.

Ai cittadini, infatti, la Costituzione non chiede solo di rispettare la legge. Essa chiede loro anche, in primo luogo, di essere solidali: lo chiarisce l'articolo 2, dove al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo si accosta la richiesta di adempimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Dall'obbligo di rispettare la legge e da quello di solidarietà consegue l'obbligo di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, enunciato dall'articolo 53. Dal principio solidaristico deriva naturalmente il carattere progressivo del sistema tributario. La Costituzione chiede poi ai cittadini di contribuire al benessere e al progresso della Nazione anche svolgendo un'attività lavorativa, coerentemente con il principio lavoristico che informa l'intera Costituzione. A norma dell'articolo 4, il lavoro è non solo un diritto, ma anche un dovere di ogni cittadino, che, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, deve concorrere al progresso materiale o spirituale della società.

La concezione costituzionale dell'onestà, dunque, comprende anche il dovere di essere solidali e di contribuire al benessere comune con la propria ricchezza e con il proprio lavoro, secondo le proprie capacità e possibilità: chi non contribuisce al benessere comune, non vive da onesto cittadino. A completare il quadro degli obblighi dei cittadini intervengono altre disposizioni normative, come quelle poste dal codice civile a tutela del datore di lavoro, le quali impongono a ogni lavoratore dipendente almeno due obblighi di portata generale: quello di fedeltà e quello di diligenza. In termini più generali, si può dire che la Costituzione impone un dovere di lavorare onestamente per contribuire al progresso della società.

Un ulteriore dovere di tutti i cittadini, qualificato "sacro" dall'articolo 52, è, infine, quello di difesa della patria, sia pure in un contesto di ripudio

della guerra e di ordinamento democratico delle forze armate. Anche questo ha a che fare, evidentemente, con i vincoli di solidarietà e di appartenenza alla comunità nazionale.

### *3. L'onestà del funzionario pubblico*

Tutti i cittadini, dunque, devono svolgere un'attività utile alla collettività, ma ad alcuni di essi è attribuita una funzione pubblica: questi ultimi non devono semplicemente svolgere un'attività lavorativa, ma un'attività direttamente volta al perseguimento di un interesse pubblico. A questi cittadini, i pubblici funzionari, sono imposti doveri particolari, sicché per essi il concetto di onestà delineato dalla Costituzione ha un contenuto più ampio.

L'onestà, infatti, è una dote che ci si aspetta da tutti, ma i pubblici funzionari sono tenuti a uno standard di onestà più elevato. Lo si desume agevolmente dall'articolo 54 della Costituzione, che dedica il primo comma a tutti i cittadini e il secondo, in particolare, ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche. A costoro è richiesto altresì di adempiere le loro funzioni con disciplina e onore. A questi doveri corrisponde anche un particolare regime di responsabilità, definito dall'articolo 28, 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.

È bene chiarire che i funzionari pubblici non sono soltanto coloro che hanno un rapporto di lavoro subordinato con un'amministrazione pubblica (il cosiddetto personale pubblico "professionale"), ma anche coloro che svolgono un'attività temporanea o occasionale (il personale "onorario"), sulla base di incarichi o designazioni: vi rientrano, in particolare, tutti i titolari e componenti degli organi costituzionali e di organi di governo degli enti territoriali. Questo peculiare regime di doveri e responsabilità, che caratterizza i pubblici funzionari, deriva sia dall'esigenza di assicurare il corretto svolgimento delle loro funzioni, sia da quella di evitare abusi nell'esercizio dei poteri che inevitabilmente sono attribuiti a chi svolge funzioni pubbliche. Vengono in rilievo, al riguardo, le note parole di Lord Acton: "dove c'è una concentrazione di potere in poche mani, troppo spesso uomini con la mentalità da criminali prendono il controllo. La storia lo ha dimostrato. Ogni potere corrompe; il potere assoluto corrompe in modo assoluto".

La Costituzione si preoccupa di assicurare l'onestà del funzionario pubblico con varie previsioni. Alcune di esse riguardano tutti i funzionari

pubblici, altre riguardano singole categorie di essi: i politici, i magistrati e i pubblici dipendenti.

Quelle di portata generale sono state già menzionate: si tratta dell'articolo 28, che enuncia un principio di responsabilità individuale, e dell'articolo 54, che richiede l'adempimento delle funzioni pubbliche con disciplina e onore. Si tratta evidentemente di enunciazioni generiche, la cui traduzione in regole più precise è affidata a fonti normative subordinate, come si mostrerà nel paragrafo successivo.

Per quanto riguarda i politici, la Costituzione si preoccupa soprattutto di assicurare il corretto svolgimento del rapporto di rappresentanza politica e, quindi, di assicurare che essi svolgano correttamente le loro funzioni nell'interesse dei cittadini. L'onestà dei politici, quindi, si definisce anche in relazione a questa esigenza. Ne derivano regole come il divieto di mandato imperativo, di cui all'articolo 67, e istituti come l'ineleggibilità e l'incompatibilità, che l'articolo 65 offre al legislatore lasciando alla sua discrezionalità l'individuazione delle cause che le determinano. In effetti, le regole di comportamento dei politici sono solo in parte poste dalla Costituzione, che per altri aspetti rinvia alla legge ordinaria: esplicitamente (come nel caso degli amministratori regionali, ai sensi dell'articolo 122) o implicitamente (come nel caso degli amministratori locali, la cui disciplina rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117).

L'onestà dei magistrati, invece, è definita, oltre che dalle regole generali prima menzionate, dalle esigenze di indipendenza e di distacco dagli interessi delle parti in causa. Ne derivano principi come quello della soggezione soltanto alla legge, di cui all'articolo 101, e forme di tutela dell'autonomia della magistratura e regole come quella dell'inaffidabilità, di cui all'articolo 107. Anche in questo caso, lo standard di onestà richiesto ai magistrati è integrato da previsioni contenute in fonti subordinate, come l'ordinamento giudiziario, e da delibere degli organi di autogoverno.

L'onestà degli altri dipendenti pubblici, infine, è definita, in particolare, in rapporto ai principi enunciati dall'articolo 97: in particolare quello di imparzialità, declinato dalle previsioni dell'articolo 98. La norma fondamentale, al riguardo, è quella enunciata nel primo comma di quest'ultimo articolo, a norma del quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, cioè della collettività nazionale, di tutti i cittadini e non di una parte. Anche per i dipendenti pubblici, ovviamente, vi sono varie ulteriori previsioni normative, contenute in altre fonti, sia legislative (si pensi agli obblighi enunciati dal testo unico del pubblico impiego del 1957, come quelli inerenti al segreto d'ufficio o all'ordine cronologico di trattazione

delle pratiche) sia regolamentari (come il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, adottato da ultimo nel 2013 nella forma del regolamento governativo). Il quadro è completato da ulteriori atti di natura amministrativa, come i piani per la prevenzione della corruzione, i codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni e i regolamenti di servizio delle forze dell'ordine.

#### *4. I tempi dell'onestà*

I principi costituzionali, naturalmente, volano alto, servono a ispirare i comportamenti corretti, ma non definiscono in dettaglio il comportamento onesto del cittadino e del funzionario pubblico. Innumerevoli leggi e atti normativi assolvono a questo compito. Le prescrizioni di dettaglio riguardano i diversi contesti e i diversi momenti della vita e dell'attività di ciascuno.

Concentrando l'attenzione sui pubblici funzionari, ai quali – come si è mostrato – la Costituzione impone uno standard di onestà particolarmente elevato, queste regole si trovano – come appena osservato – in atti normativi e amministrativi di varia natura. Alcune sono regole generali, valide per tutti i pubblici funzionari o per ampie categorie di essi, altre riguardano solo alcune carriere, amministrazioni o categorie. Esse possono essere raggruppate considerando le diverse fasi del rapporto tra il funzionario e l'istituzione pubblica di appartenenza. Esse, infatti, regolano, per così dire, il prima, il durante e il dopo: ovvero, la fase anteriore alla costituzione di quel rapporto, la fase di svolgimento di quel rapporto e la fase successiva alla sua conclusione. Ciò non può stupire, perché l'onestà, come si è osservato in precedenza, è un modo di essere, oltre che di comportarsi: di conseguenza, rilevano anche la condotta anteriore e quella successiva allo svolgimento delle funzioni pubbliche. Lo stesso concetto si può esprimere richiamando i valori della disciplina e dell'onore, di cui all'articolo 54 della Costituzione, che vanno al di là dei momenti di svolgimento delle funzioni pubbliche.

In questa prospettiva, l'onestà del funzionario pubblico deve essere assicurata prima ancora della sua designazione o assunzione, nel senso che il suo comportamento può incidere sulla designazione o assunzione stesse: per assumere determinate cariche o impieghi pubblici, occorre aver dimostrato un certo livello di onestà (o, più probabilmente, non aver dato segnali di disonestà, come quelli derivanti dalla commissione di determinati reati). Certi comportamenti disonesti impediscono di accedere a determi-

nate cariche (come quelle politiche, nei casi di incandidabilità previsti dalla legge), a determinate carriere (come quelle nella magistratura o nelle forze dell'ordine) o a determinati incarichi (come quelli di componente di una commissione di gara o di concorso). A volte essi impediscono di accedere a qualsiasi pubblico ufficio, quando la relativa sanzione accessoria è comminata dal giudice.

L'onestà, poi, deve a maggior ragione ispirare il comportamento del funzionario o dipendente pubblico in carica o in servizio. Soccorrono, al riguardo, numerose regole, volte ad assicurare in diversi modi il corretto svolgimento della funzione pubblica: garantendo un adeguato impegno, anche in termini di tempo (si pensi ai divieti di cumulo di incarichi, alle incompatibilità, all'obbligo di tempo pieno per la maggior parte dei dipendenti pubblici); tutelando l'imparzialità e l'indipendenza del funzionario (si pensi ancora al divieto di accettare regali dai soggetti interessati alle funzioni dell'ufficio, alle norme sui conflitti di interessi e ancora alle incompatibilità, che possono a loro volta dipendere dall'esigenza di evitare simili conflitti); regolando la gestione delle informazioni (si pensi alle norme sulla trasparenza amministrativa, da un lato, e al segreto d'ufficio, dall'altro). Queste regole perseguono, allo stesso tempo, l'obiettivo di assicurare il buon funzionamento degli uffici pubblici e l'onesto comportamento del loro personale: l'onestà del funzionario si confonde con la regolare condotta dell'ufficio.

Il funzionario pubblico, infine, deve osservare un certo standard di onestà anche dopo la cessazione della sua carica o del suo rapporto di lavoro, come dimostrato da certi divieti *post-employment*, che impediscono per esempio ai ministri e ai componenti delle autorità indipendenti, per un certo periodo successivo alla cessazione della carica, di avere rapporti professionali con i soggetti che hanno avuto un interesse nello svolgimento delle loro funzioni. Una previsione generale, peraltro molto mal scritta, è stata posta nel 2013 per tutti i pubblici dipendenti. Si tratta di evitare, per così dire, conflitti di interessi a scoppio ritardato, ma anche di tutelare l'immagine e la reputazione dell'istituzione pubblica. Essere onesti significa anche preoccuparsi del buon nome dell'ente di appartenenza.

## 5. *Le regole dell'onestà*

Per trattare dell'onestà, si è finora parlato molto di regole. È inevitabile, perché l'onestà si traduce inevitabilmente in una serie di prescrizioni, di

ordine giuridico o morale. Occorre ora rilevare che, se si vuole orientare efficacemente i comportamenti degli individui, non ci si deve preoccupare soltanto del contenuto delle regole, ma anche del loro contesto, della loro quantità, del loro confezionamento, della loro comunicazione e della loro applicazione. Non basta che le regole siano giuste: devono essere anche credibili, concretamente accessibili e comprensibili per chi deve osservarle.

Occorre preoccuparsi, innanzitutto, che le regole non siano troppe o troppo complesse per chi le deve rispettare e applicare. Esse devono anche essere tenute in ordine, perché gli interessati possano rinvenirle agevolmente: da questo punto di vista, la codificazione è sempre un'operazione utile. Le regole devono anche essere comunicate adeguatamente e oggetto di formazione e spiegazione.

Sono concetti ben noti a chi, come la Chiesa cattolica, si occupa da millenni di guidare il comportamento degli individui. I più antichi codici di comportamento, in effetti, sono le regole monastiche medievali, che venivano lette periodicamente ai frati. E all'inizio degli anni Novanta la Chiesa ha proceduto alla codificazione del catechismo. Non molto diversamente, negli stessi anni, il Governo ha adottato un codice di comportamento dei dipendenti pubblici (che, non a caso, Onorato Sepe definì il "catechismo dei pubblici dipendenti") e la legge ha stabilito che esso venga consegnato ai dipendenti all'atto dell'assunzione.

L'onestà dipende non solo dal contenuto delle regole, ma anche dal modo in cui esse sono comunicate. Anche i riti e i simboli possono essere importanti, come dimostrato dalla previsione del possibile giuramento dei pubblici funzionari, di cui all'articolo 54 della Costituzione. L'onestà, poi, dipende anche dal contesto e dall'ambiente in cui si vive. Uno studioso della corruzione, Dan Ariely, ritiene che ciascuno abbia un "livello di disonestà individuale" (*personal fudge factor*) che dipende non solo da fattori razionali (come il vantaggio che può derivare dalla disonestà, il rischio di essere scoperti e la possibile sanzione), ma anche da fattori che operano sulla coscienza e sul senso morale, come il richiamo a principi morali o religiosi e l'esempio di chi è intorno.

Se ne può concludere che il modo in cui le regole sono gestite, comunicate ed esplicate non è meno importante del modo in cui esse sono formulate. Per questa ragione, è bene che di onestà si parli e che le regole dell'onestà siano pubblicate, discusse e oggetto di formazione. È una missione importante che spetta a diverse istituzioni, innanzitutto le scuole e le università.