

Buona amministrazione e responsabilità istituzionale

Data di pubblicazione: 15 Settembre 2026

GIOVANNI MARIA DI LIETO, La non violenza come principio giuridico. Garantismo, autodeterminazione, metodo democratico, buona amministrazione e responsabilità istituzionale: per una lettura unitaria della Costituzione*.

GIOVANNI MARIA DI LIETO
(Avvocato del Foro di Salerno)

La non violenza come principio giuridico. Garantismo, autodeterminazione, metodo democratico, buona amministrazione e responsabilità istituzionale: per una lettura unitaria della Costituzione

SOMMARIO: 1. La non violenza come principio interpretativo di sintesi dell'ordinamento costituzionale; 2. Il garantismo come forma giuridica della non violenza; 3. L'autodeterminazione: la battaglia libertaria del nostro tempo; 4. Il metodo democratico dei partiti: l'art. 49 e l'attuazione incompiuta; 5. Buona amministrazione e responsabilità istituzionale: dalla legalità formale alla compatibilità con la funzione; 6. Merito, eguaglianza sostanziale e società aperta; 7. La non violenza come principio giuridico.

1. La non violenza come principio interpretativo di sintesi dell'ordinamento costituzionale

Accanto alla violenza fisica in senso stretto, l'ordinamento lascia emergere forme di condizionamento della libertà del cittadino che, pur senza tradursi in coazione materiale, ne comprimono egualmente l'autodeterminazione: l'imposizione dall'alto di candidati e liste, che sottrae al cittadino una scelta politica effettiva; una comunicazione pubblica costruita sulla pervasività anziché sulla persuasione argomentata; la riduzione dell'azione politica a mera gestione del potere. Sono fenomeni eterogenei, che condividono tuttavia un tratto strutturale: comprimono la libertà di autodeterminazione della persona senza ricorrere alla forza fisica.

Se questi fenomeni condividono una struttura comune di compressione dell'autodeterminazione, la non violenza può essere ricostruita, sul piano interpretativo, come categoria interpretativa di sintesi — senza per questo essere confusa con un ulteriore principio costituzionale autonomo e testualmente positivizzato —: è la forma che il diritto dà alla scelta di fondo della Repubblica di regolare il conflitto senza sopprimere l'avversario, di decidere senza prevaricare, di punire senza degradare, di curare senza imporre, di amministrare senza favorire [\[1\]](#).

La Costituzione non usa la parola "non violenza". Eppure, la dispiega in tutto il suo testo, come una costante che si ripete. La ritroviamo nel ripudio della guerra quale strumento di offesa alla libertà dei popoli (art. 11 Cost.) [\[2\]](#); nella proclamazione che la libertà personale è inviolabile e che «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà» (art. 13, quarto comma, Cost.); nella presunzione di non colpevolezza e nel divieto di pene contrarie al senso di umanità, con la loro finalità rieducativa [\[3\]](#); nella regola che nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge, nel rispetto della persona umana (art. 32 Cost.); nel voto personale, eguale, libero e segreto (art. 48 Cost.); nei partiti chiamati a concorrere «con metodo democratico» alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.); nella regola che i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione [\[4\]](#).

La qualificazione della non violenza come principio giuridico non implica l'individuazione di un ulteriore principio costituzionale autonomo, distinto da quelli espressamente o implicitamente riconosciuti dalla Carta. La prospettiva

qui proposta è diversa: la non violenza viene assunta come categoria interpretativa di sintesi, capace di mettere in relazione principi, diritti, garanzie e regole che l'ordinamento già conosce e disciplina autonomamente.

La non violenza opera, in questa prospettiva, come criterio generale di interpretazione dell'ordinamento, ricavabile per interpretazione sistematica da queste disposizioni, con una duplice funzione. Da un lato, funzione *ermeneutica*: le norme vanno lette, nei casi dubbi, nel senso che esclude la prevaricazione del più forte sul più debole, dell'apparato sulla persona, della maggioranza sulla minoranza. Dall'altro, funzione *critica*: la categoria si presta a leggere unitariamente fenomeni che l'ordinamento già considera, sia pure separatamente, sintomi di una compressione illegittima dell'autodeterminazione — dal clientelismo alla lottizzazione degli incarichi, dall'occupazione delle liste alla disinformazione istituzionale — nella misura in cui essi comprimono la libertà della persona con mezzi diversi dalla coazione fisica. Il garantismo, in questa prospettiva, può essere letto come la traduzione giuridica della non violenza; il giustizialismo, specularmente, come sua negazione sul terreno della giustizia penale. Cinque sono le direttrici lungo le quali il principio si articola: il garantismo, l'autodeterminazione terapeutica, il metodo democratico, la buona amministrazione, la responsabilità istituzionale.

Va precisato, a questo punto, il rapporto tra la categoria qui proposta e i principi costituzionali già autonomamente riconosciuti — legalità, proporzionalità, dignità della persona, ragionevolezza. La non violenza, come qui ricostruita, non pretende di sostituirli né di sovrapporsi alla loro autonoma operatività: opera a un livello diverso, come chiave di lettura sistematica che riconduce a un fondamento comune principi che l'interprete tratta di regola in modo settoriale — quello penalistico, quello relativo ai diritti della persona, quello amministrativo, quello concernente l'organizzazione dei partiti. Perché non si risolva in una petizione di principio, la sua utilità va verificata sul piano applicativo. Sul versante ermeneutico, il principio orienta l'interprete, a parità di altri argomenti, verso la soluzione che comprime meno la sfera di autodeterminazione del soggetto più debole nel rapporto: è quanto accade, ad esempio, nell'interpretazione estensiva delle garanzie difensive del detenuto in regime differenziato operata dalla Corte costituzionale, o nella qualificazione del rifiuto delle cure come esercizio di una libertà, e non come lacuna da colmare con un dovere di curarsi imposto dall'esterno. Sul versante critico, il principio consente di trattare come oggetto di analisi giuridica — e non di sola valutazione politica — quelle prassi organizzative che, pur formalmente legali, producono l'effetto sostanziale di sottrarre al cittadino spazi di scelta reale.

2. Il garantismo come forma giuridica della non violenza

La prima direttrice è la più antica e la più elementare. Se la non violenza è rifiuto della prevaricazione, il suo primo presidio è la regola che l'accusa non è prova, che l'imputato «non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva» [5]. La Corte costituzionale ha da tempo chiarito che tale disposizione garantisce l'esclusione della presunzione di colpevolezza durante tutto lo svolgimento del rapporto processuale: non è la mancanza di prove di innocenza, ma la presenza di pertinenti e concludenti prove a carico a giustificare una condanna [6]. Garantismo è anche la regola che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento (art. 24 Cost.) e che il diritto di conferire con il difensore — principio supremo dell'ordinamento costituzionale — assume valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito penitenziario, che vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive [7]. Garantismo è, infine, la regola che la pena non umilia ma rieduca: le pene «non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» [8], secondo il triplice test — proporzionalità relazionale, proporzionalità oggettiva, individualizzazione — attraverso cui la Corte costituzionale sindacava la congruità della risposta sanzionatoria [9]; il trattamento penitenziario deve essere «conforme a umanità», assicurare il rispetto della dignità della persona, tendere al reinserimento sociale, e «è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno» [10].

Il diritto penale, in questa prospettiva, è e deve restare *extrema ratio*: la sanzione penale è l'ultima e più invasiva delle risposte dell'ordinamento, e per questo va riservata a fatti che offendano davvero beni giuridici meritevoli di tutela, secondo il principio di offensività che opera tanto come criterio di conformazione legislativa delle fattispecie incriminatrici quanto come canone interpretativo per il giudice. Il giustizialismo — la pretesa di colpire prima di giudicare, di condannare prima di provare, di punire per vendetta e non per rieducazione — è la forma giuridica della violenza. Il garantismo è la forma giuridica della non violenza [11]. La presunzione di innocenza, che vieta di trattare l'imputato come colpevole prima della condanna definitiva, non è un tecnicismo per difensori: è il presidio che impedisce che il processo si trasformi in strumento di condanna anticipata e di prevaricazione.

3. L'autodeterminazione: la battaglia libertaria del nostro tempo

La seconda direttrice conduce là dove le battaglie libertarie di ieri — divorzio, aborto, libertà delle scelte sessuali, colore della pelle che non deve produrre discriminazioni — si rinnovano oggi. Il campo è quello della vita, della salute e del fine vita. Qui la non violenza assume il volto del consenso. La legge n. 219 del 2017, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 2, 13 e 32 Cost., tutela il diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona e stabilisce che nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata [\[12\]](#). Ogni persona capace di agire ha il diritto di rifiutare, in tutto o in parte, qualsiasi accertamento diagnostico o trattamento sanitario — ivi compresi la nutrizione artificiale e l'idratazione artificiale — e di revocare in qualsiasi momento il consenso prestato, anche quando la revoca comporti l'interruzione del trattamento; il medico è tenuto a rispettare la volontà espressa dal paziente ed è esente da responsabilità civile o penale. La stessa legge ha codificato il divieto di ostinazione irragionevole nelle cure e la sedazione palliativa profonda continua in presenza di sofferenze refrattarie, e ha disciplinato le disposizioni anticipate di trattamento, attraverso le quali ogni persona maggiorenne e capace può esprimere le proprie volontà in materia di trattamenti sanitari e indicare un fiduciario che ne faccia le veci. La violenza non è curare o non curare, ma imporre [\[13\]](#).

La disciplina legislativa è il risultato anche di una progressiva elaborazione giurisprudenziale del principio di autodeterminazione terapeutica.

La Corte di cassazione, nel caso Englaro, ha affermato che il consenso informato ha come correlato la facoltà di rifiutare la terapia e di decidere consapevolmente di interromperla in tutte le fasi della vita, anche in quella terminale; che il rifiuto informato, autentico e attuale non può essere disatteso in nome di un inesistente dovere di curarsi come principio di ordine pubblico; e che, quando il paziente è incapace, il tutore deve decidere non «al posto» dell'incapace né «per» l'incapace, ma «con» l'incapace, ricostruendo la sua presunta volontà dalla personalità, dallo stile di vita e dai convincimenti etici, religiosi, culturali e filosofici [\[14\]](#). È la non violenza che si fa diritto: il rispetto dell'altro fino al punto di non decidere per lui, nemmeno quando lui non può più parlare. La Corte costituzionale ha poi compiuto il passo ulteriore, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 580 c.p. nella parte in cui non esclude la punibilità di chi agevola il proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da patologia irreversibile, fonte di sofferenze che reputa intollerabili, ma capace di decisioni libere e consapevoli, previa verifica da parte di una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale [\[15\]](#); e ha confermato negli anni successivi il requisito del trattamento di sostegno vitale, estendendolo al rifiuto *ab origine* della sua attivazione quando vi sia indicazione medica di necessità [\[16\]](#). La materia resta, come la Corte non cessa di rammentare, in attesa di una compiuta disciplina parlamentare: la non violenza non è mai definitivamente conquistata, è esercizio continuo, metodo, stile, contenuti.

4. Il metodo democratico dei partiti: l'art. 49 e l'attuazione incompiuta

La terza direttrice è quella che lega il principio di non violenza alla qualità della democrazia. L'art. 49 Cost. stabilisce che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere «con metodo democratico» a determinare la politica nazionale. La disposizione contiene due precetti distinti, spesso confusi nel dibattito pubblico: la libertà di associazione politica e, soprattutto, l'obbligo che quella associazione si organizzi secondo metodo democratico. È quest'ultimo il punto dolente [\[17\]](#). La Corte costituzionale ha chiarito che la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, che ai sensi dell'art. 49 Cost. consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale [\[18\]](#); ma ha anche precisato che i partiti sono organizzazioni proprie della società civile, alle quali le leggi ordinarie attribuiscono talune funzioni pubbliche, e non poteri dello Stato [\[19\]](#). È precisamente in questa zona di confine — organizzazioni private investite di funzioni costituzionali — che il metodo democratico rischia di restare una formula.

Il quadro normativo vigente collega la democraticità interna, in misura significativa, all'accesso a specifici benefici e obblighi di trasparenza, senza tradurre l'art. 49 Cost. in una disciplina generale e compiutamente sanzionata dell'organizzazione interna dei partiti.

Un segnale normativo è venuto dal decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito con modificazioni dalla

legge 21 febbraio 2014, n. 13, che reca il titolo, già di per sé significativo, «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore». Il decreto ha segnato il passaggio a un sistema di finanziamento esclusivamente privato, basato sulla contribuzione volontaria dei cittadini e sulla contribuzione indiretta, nel segno della trasparenza e della democraticità dei partiti, come emerge dalla stessa rubrica del decreto e dalla disciplina della detraibilità delle erogazioni liberali tracciate, che la Corte costituzionale ha ricostruito nel quadro del percorso normativo che ha gradualmente condotto all'abolizione del finanziamento pubblico diretto [20]. L'impianto, tuttavia, sconta un limite strutturale: la democraticità interna vi compare come condizione per l'accesso ai benefici fiscali, non come obbligo generale sanzionabile in sé e per sé. Il partito che rinuncia ai benefici resta libero di organizzarsi come meglio crede. Il metodo democratico resta, in altre parole, condizione dell'an del finanziamento, non del quid dell'azione politica.

La Corte costituzionale, d'altra parte, ha tratto dall'art. 67 Cost. — il divieto di mandato imperativo — conseguenze che toccano direttamente la vita interna dei partiti: la garanzia del libero mandato non consente l'instaurazione, in capo ai parlamentari, di vincoli, da qualunque fonte derivino — legislativa, statutaria, negoziale —, idonei a incidere giuridicamente sullo status del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato [21]. E la libertà del voto trova il suo presidio nella regola che il voto è personale ed eguale, libero e segreto, la cui funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale è stata costantemente rimarcata [22]; la segretezza, che si risolve in garanzia di libertà, è assolutamente inderogabile: basta che il sistema consenta, anche solo in casi marginali, l'identificazione del votante perché la norma che lo preveda sia in contrasto con la Costituzione [23].

Su questo piano, una legge organica di attuazione dell'art. 49 Cost. dovrebbe muovere in almeno tre direzioni. *Prima*: estendere erga omnes — e non condizionare al solo accesso ai benefici fiscali — l'obbligo di uno statuto con organi elettivi, durata predeterminata degli incarichi e regole di ricambio. *Seconda*: introdurre un principio di effettività delle primarie, ove previste, sottratte alla mera *fictio* del plebiscito di investitura. *Terza*: prevedere una tutela, anche interna (collegi di garanzia statutori, con modalità arbitrali), del dissenso legittimo dentro il partito, quale corollario dello stesso pluralismo che l'art. 49 Cost. presuppone. L'assenza di un metodo che renda la partecipazione un diritto esigibile e non una concessione del vertice è, del resto, la cifra del qualunquismo: non soltanto assenza di ideologia, ma assenza di procedura. La designazione imposta dall'alto, senza reale dibattito e senza procedure effettive di partecipazione e di controllo, è essa stessa una forma di violenza istituzionale — sia pure silenziosa e apparentemente ordinata, apparentemente conforme all'ordinamento, perché la conformità è formale, non sostanziale — anche quando non integri, di per sé, una specifica violazione di legge.

5. Buona amministrazione e responsabilità istituzionale: dalla legalità formale alla compatibilità con la funzione

La quarta direttrice riguarda un profilo che la riflessione giuridica sulla dimensione etica dell'azione pubblica ha talvolta trascurato: la compatibilità della condotta con la funzione esercitata, e la qualità dell'azione amministrativa come esercizio quotidiano della non violenza. Non tutto ciò che è lecito è necessariamente opportuno, e non tutto ciò che non costituisce illecito può considerarsi, per ciò solo, conforme a quei principi di imparzialità, correttezza, trasparenza e responsabilità che dovrebbero caratterizzare l'esercizio di una funzione pubblica o di rilievo pubblico. La legalità è il limite esterno della condotta; la funzione pubblica richiede qualcosa di più: richiede responsabilità istituzionale [24].

L'ordinamento, del resto, già conosce e sanziona questa dimensione. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione [25]. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza [26]; ove il procedimento consegua obbligatoriamente a un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso, entro il termine di trenta giorni o in quello diverso stabilito, e la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente, con previsione del potere sostitutivo in caso di inerzia e del risarcimento del danno ingiusto e dell'indennizzo per il mero ritardo [27]. Ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni

giuridiche che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria [28]. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere sono subordinate alla predeterminazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi, e l'effettiva osservanza di tali criteri deve risultare dai singoli provvedimenti [29]. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale [30].

È qui che si innesta la disciplina del conferimento degli incarichi professionali esterni — legali, tecnici, consulenti — che deve avvenire secondo criteri oggettivi e predeterminati, nel rispetto del principio di imparzialità e del merito come criterio di valutazione. L'ordinamento lo impone già: il conferimento degli incarichi di collaborazione e consulenza è subordinato alla verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi, secondo criteri oggettivi e predeterminati che tengano conto della specifica professionalità [31]; gli incarichi di collaborazione e consulenza devono essere pubblicati, con l'indicazione degli estremi dell'atto di conferimento, del curriculum, dei dati relativi ad altri incarichi e dei compensi, quale condizione per l'acquisizione di efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi [32]; e la disciplina delle inconferibilità e incompatibilità vieta di conferire incarichi a chi abbia svolto, nell'anno precedente, incarichi o cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero attività professionali a favore di questi ultimi [33]. Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici impone di servire la Nazione con disciplina ed onore, conformando la condotta ai principi di buon andamento e imparzialità, di agire in posizione di indipendenza e imparzialità astenendosi in caso di conflitto di interessi, e di evitare situazioni e comportamenti che possano nuocere all'immagine della pubblica amministrazione [34]; il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, dei conviventi, dei parenti o degli affini entro il secondo grado [35].

La giurisprudenza recente è costante nel ritenere che il conflitto di interessi rilevi anche quando sia meramente potenziale: l'obbligo di astensione opera una separazione ex ante tra l'uomo, con i suoi interessi familiari e patrimoniali, e il dipendente pubblico, e si estende all'intera durata del rapporto [36]; e che l'obbligo di astensione degli amministratori locali costituisca espressione diretta del principio costituzionale di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sorgendo per il solo fatto che l'amministratore rivesta una posizione suscettibile di determinare, anche in astratto, un conflitto di interessi, a nulla rilevando che il fine privato sia stato o meno realizzato [37].

Il diritto, insomma, conosce già la categoria della “distanza”. Distanza non significa estraneità né isolamento: significa conservazione della necessaria autonomia della funzione rispetto agli interessi personali. La funzione non può essere assorbita dalla relazione personale; quando ciò accade, la relazione rischia di trasformarsi in criterio di accesso al potere. È questo il fenomeno che in termini più propriamente giuridici può essere ricondotto alla categoria della cattura relazionale della funzione pubblica: un sistema relazionale chiuso — non necessariamente un illecito, né sempre una fattispecie giuridicamente sanzionabile — nel quale la conoscenza personale tende a sostituire la regola generale, il merito e la trasparenza come criterio di accesso e di esercizio della funzione [38]. La credibilità dell'istituzione può essere compromessa anche dalla percezione di una distanza insufficiente, di un rapporto che rende meno netto il confine tra chi esercita una funzione di garanzia o di controllo e chi ne è, rispettivamente, garantito o controllato. Per questo il problema non si esaurisce nel recupero della legalità: richiede il recupero dell'idea della funzione — la funzione come servizio, come responsabilità, come limite al potere personale, come temporanea attribuzione di una responsabilità che non appartiene personalmente a chi la esercita. Ed è qui che la non violenza diventa categoria della responsabilità pubblica: è non violento chi non utilizza la propria posizione di forza per prevaricare, chi non trasforma la propria funzione in strumento di appartenenza, chi accetta il dissenso, chi non considera il diverso da sé un avversario da neutralizzare, chi accetta che la propria posizione possa essere sottoposta al giudizio degli altri. Il conformismo, nella vita delle istituzioni, può diventare esso stesso una forma di prevaricazione. La domanda rilevante, sul piano giuridico, non è soltanto “è illegale?”, ma “è compatibile con la funzione?”.

6. Merito, eguaglianza sostanziale e società aperta

Una società clientelare è, per definizione, una società “chiusa”; una società fondata sulla cultura del merito è una società “aperta”. Il merito trova il suo fondamento nell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., e si collega alla società aperta: tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza

distinzione di condizioni personali e sociali, ed è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3 Cost.); tutti possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, e la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini [\[39\]](#).

L'eguaglianza sostanziale non è l'eguaglianza degli esiti, ma la rimozione degli ostacoli: è, in termini giuridici, il fondamento stesso della cultura del merito, inteso non come privilegio di chi già parte avvantaggiato, ma come criterio che rende praticabile l'accesso di tutti in condizioni di pari opportunità. La giurisprudenza costituzionale più recente ha applicato questo principio anche alle persone vulnerabili, dichiarando illegittima la norma che imponeva la prova della conoscenza della lingua italiana per l'acquisto della cittadinanza senza esenzione per chi, per disabilità, ne fosse oggettivamente impossibilitato: la norma frapponessa invece di rimuovere un ostacolo, violando l'eguaglianza sostanziale e traducendosi in una discriminazione indiretta (Corte cost., sent. n. 25 del 2025). Senza rimozione degli ostacoli non c'è merito, c'è ereditarietà del privilegio. Dove il criterio di selezione è il merito, la posizione del soggetto è verificabile; dove il criterio di selezione è la relazione, la posizione tende a diventare personale. È qui che il clientelismo diventa una questione costituzionale: la sistematica sostituzione dei criteri generali con criteri relazionali produce una società nella quale l'eguaglianza delle opportunità rimane formalmente proclamata e sostanzialmente compressa, e la democrazia rischia di restare meramente formale. Si vota, si elegge, si partecipa formalmente; ma se il sistema di accesso alla rappresentanza è previamente condizionato da circuiti chiusi, la libertà politica del cittadino viene impoverita. È la compressione dell'eguaglianza sostanziale e della libertà di partecipazione: la violenza strutturale che la non violenza, come principio giuridico, si impegna a rimuovere.

7. La non violenza come principio giuridico

Si può, a questo punto, tentare una sintesi conclusiva. La non violenza, letta come principio giuridico, non è un atteggiamento dello spirito né una nostalgia: è la struttura portante della Costituzione repubblicana, il criterio che distingue la democrazia sostanziale da quella formale, il garantismo dal giustizialismo, il merito dal privilegio, la funzione dal potere personale, la buona amministrazione dalla cattiva amministrazione, la partecipazione dal qualunquismo. La non violenza è esercizio di libertà.

Nella misura in cui la partecipazione politica rischia di ridursi a mera adesione formale — fenomeno che si è qui ricondotto alla categoria del qualunquismo —, la sfida è tornare a praticare la politica come servizio all'Istituzione. Non si tratta di restaurare un modello che la storia ha superato. Si tratta di chiedere alle organizzazioni politiche ciò che il diritto costituzionale chiede loro da settant'anni, senza ottenerlo pienamente: che la democrazia sostanziale, di cui pure tanto si continua a parlare, cominci dentro le organizzazioni che pretendono di rappresentarla e dentro le amministrazioni che pretendono di servire la collettività. È qui che il giurista può e deve incontrare il cittadino: non per sostituire l'etica con la legge, ma per impedire che l'etica resti mera petizione di principio. Una Repubblica non può essere governata soltanto dalla paura della sanzione: ha bisogno di una cultura della responsabilità.

La legalità assicura il nucleo minimo di vincoli giuridicamente esigibili; la democrazia, per vivere, richiede anche una cultura della responsabilità nell'esercizio delle funzioni.

Abstract

Il saggio ricostruisce la non violenza come categoria interpretativa di sintesi dell'ordinamento costituzionale, ricavabile per via sistematica da una pluralità di disposizioni (artt. 2, 3, 11, 13, 27, 32, 48, 49, 51 e 97 Cost.), lungo cinque direttrici: garantismo, autodeterminazione terapeutica, metodo democratico dei partiti, buona amministrazione, responsabilità istituzionale.

[\[1\]](#) Il tema è affrontato specificamente, sia pure con un diverso taglio metodologico, da A. Spadaro, *Non violenza e Costituzione. Lezioni di «Dottrina dello Stato»*, Torino, 2024, cui si rinvia quale precedente dottrinale più prossimo.

[2] Sul rapporto tra principio pacifista ex art. 11 Cost. ed educazione alla nonviolenza, cfr. F. Pizzolato, *Principio pacifista ed educazione alla nonviolenza: la saldatura mancata*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2026, p. 76 ss.

[3] Art. 27 Cost. — responsabilità penale personale, presunzione di non colpevolezza sino alla condanna definitiva, divieto di pene contrarie al senso di umanità e finalità rieducativa.

[4] Art. 97 Cost. — buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

[5] Art. 27, secondo comma, Cost. Cfr. supra, nota 3.

[6] Corte cost., sentenza n. 124/1972: la presunzione di non colpevolezza importa che non sia la mancanza di prove di innocenza, ma la presenza di pertinenti e concludenti prove a carico a giustificare la condanna.

[7] Corte cost., sentenza n. 18/2022: il diritto di difesa, principio supremo, comprende il diritto di conferire con il difensore, con valenza particolare per i ristretti in ambito penitenziario.

[8] Art. 27, terzo comma, Cost. Cfr. supra, nota 3.

[9] Corte cost., sentenza n. 86/2024: sindacato sulla proporzionalità della pena secondo il triplice test (proporzionalità relazionale, oggettiva, individualizzazione), quale attuazione del principio di personalità e della finalità rieducativa.

[10] Art. 1 l. n. 354 del 1975 — trattamento conforme a umanità, rispetto della dignità, reinserimento sociale.

[11] Sulla contrapposizione tra garantismo e giustizialismo come categorie del diritto e del processo penale, cfr. L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989.

[12] L. n. 219 del 2017 — consenso informato, diritto di rifiutare o revocare il trattamento, divieto di ostinazione irragionevole, disposizioni anticipate di trattamento (artt. 1, 2 e 4).

[13] Sul rapporto tra diritto, autodeterminazione e limiti del potere di disporre della propria vita e del proprio corpo, cfr. S. Rodotà, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, 2006.

[14] Cass. civ., Sez. I, 16 ottobre 2007, n. 21748 (caso Englaro): il consenso implica la facoltà di rifiutare la terapia o di interromperla in tutte le fasi della vita, anche terminale; il tutore decide «con» l'incapace ricostruendone la presunta volontà. Nota redazionale: il richiamo a un'asserita ordinanza n. 1396/2026 presente in una precedente stesura non ha trovato riscontro nei repertori consultati ed è stato pertanto rimosso in questa versione.

[15] Corte cost., sentenza n. 242/2019: illegittimità costituzionale dell'art. 580 c.p. nella parte in cui non esclude la punibilità di chi agevola il suicidio della persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale, affetta da patologia irreversibile, fonte di sofferenze intollerabili, ma capace di decisioni libere e consapevoli, previa verifica da struttura pubblica del SSN.

[16] Corte cost., sentenza n. 66/2025: nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità dell'art. 580 c.p., la Corte conferma — richiamando quanto già affermato dalla sentenza n. 135/2024 — che il requisito del trattamento di sostegno vitale opera anche quando il paziente lo rifiuti ab origine, purché ne sussista l'indicazione medica di necessità; resta invece esclusa dalla scriminante procedurale la condizione di chi non sia soggetto ad alcun trattamento di tal genere.

[17] Sulla democrazia interna dei partiti come nodo irrisolto dell'attuazione dell'art. 49 Cost., cfr. S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013.

[18] Corte cost., sentenza n. 170/2018: la rappresentanza politica è in principio rappresentanza attraverso i partiti, che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

[19] Corte cost., ordinanza n. 196/2020: i partiti politici sono organizzazioni proprie della società civile, cui le leggi ordinarie attribuiscono talune funzioni pubbliche, e non poteri dello Stato.

[20] D.l. n. 149 del 2013, conv. con mod. dalla l. n. 13 del 2014 — «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti»; cfr. Corte cost., sentenza n. 207/2021 e ordinanza n. 182/2019.

[21] Corte cost., sentenza n. 207/2021, già cit. *supra*, nota 20: il divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost. preclude che accordi, istruzioni o vincoli, da qualunque fonte derivino, incidano giuridicamente sullo status del parlamentare o sulle modalità di svolgimento del mandato.

[22] Corte cost., sentenza n. 61/2022: il voto personale, eguale, libero e segreto ex art. 48 Cost. svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale.

[23] Corte cost., sentenza n. 96/1968: la garanzia di segretezza del voto, che si risolve anche in garanzia di libertà, è assolutamente inderogabile; basta che il sistema consenta, anche in casi marginali, l'identificazione del votante perché la norma che lo preveda sia in contrasto con la Costituzione.

[24] Sul principio di buona amministrazione e sulla sua evoluzione da criterio organizzativo a diritto del cittadino, cfr. S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione*, in *Revue européenne de droit public - European Review of Public Law*, vol. 21, n. 3, 2009.

[25] Art. 97 Cost. Cfr. *supra*, nota 4.

[26] Art. 1 l. n. 241 del 1990 — l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

[27] Artt. 2 e 2-bis l. n. 241 del 1990 — dovere di concludere il procedimento con provvedimento espresso, termine, responsabilità per la mancata o tardiva emanazione, potere sostitutivo, risarcimento e indennizzo da ritardo.

[28] Art. 3 l. n. 241 del 1990 — obbligo di motivazione dei provvedimenti.

[29] Art. 12 l. n. 241 del 1990 — predeterminazione dei criteri per l'attribuzione di vantaggi economici.

[30] Art. 6-bis l. n. 241 del 1990 — obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, anche potenziale.

[31] Art. 53, commi 5 e 7, d.lgs. n. 165 del 2001 — conferimento e autorizzazione degli incarichi secondo criteri oggettivi e predeterminati, previa verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

[32] Art. 15 d.lgs. n. 33 del 2013 — pubblicazione degli estremi dell'atto di conferimento, del curriculum, dei dati relativi ad altri incarichi e dei compensi, quale condizione di efficacia dell'atto e di liquidazione dei compensi per gli incarichi di collaborazione e consulenza.

[33] Art. 4 d.lgs. n. 39 del 2013 — divieto di conferire incarichi a chi abbia svolto, nell'anno precedente, incarichi o cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione conferente, ovvero attività professionali in loro favore.

[34] Art. 3 d.P.R. n. 62 del 2013 — principi generali del codice di comportamento: disciplina ed onore, buon andamento e imparzialità, indipendenza, astensione in caso di conflitto, tutela dell'immagine della pubblica amministrazione.

[35] Art. 6 d.P.R. n. 62 del 2013 — astensione in caso di conflitto, anche potenziale, di interessi.

[36] Cass. civ., Sez. lav., 29 maggio 2023, n. 14897: l'obbligo di astensione opera una separazione ex ante tra l'uomo e il dipendente pubblico, si estende all'intera durata del rapporto e rileva anche quando il conflitto sia

solamente potenziale.

[37] Cons. Stato, Sez. IV, 1° febbraio 2024, n. 1064: l'obbligo di astensione degli amministratori locali (art. 78 d.lgs. n. 267 del 2000) è espressione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost. e sorge per il solo fatto che l'amministratore rivesta una posizione suscettibile di determinare, anche in astratto, un conflitto di interessi.

[38] Sui doveri etici dei titolari di funzioni pubbliche e sulla distinzione tra liceità e opportunità della condotta, cfr. B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007.

[39] Art. 51 Cost. — accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, pari opportunità.