

Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici

Enrico Carloni

Abstract

La legge anticorruzione 190/2012 ha modificato l'art. 54 del decreto legislativo 165/2001 e ha ridefinito la normativa italiana dei codici di comportamento. Su questa base, il governo italiano ha adottato un nuovo Codice di comportamento, con d.P.R. 62/2013, che definisce gli obblighi minimi dei funzionari pubblici e che deve essere integrato, in tutte le amministrazioni, da specifici codici di condotta. Il nuovo sistema che sta emergendo è volto a rafforzare l'imparzialità dei funzionari, e questo è legato alle disposizioni costituzionali che affermano i principi di esclusività al servizio della Nazione, lealtà e diligenza, imparzialità e responsabilità. Il modello che si sta definendo, in cui la violazione dei doveri contenuti nei codici è "fonte di responsabilità disciplinare", è in contrasto con l'idea di una completa privatizzazione della disciplina del rapporto di lavoro, e conferma la recente tendenza ad un recupero della specialità dell'impiego pubblico.

1. Premessa

Il tema dell'etica del funzionario pubblico, sia esso tale di carriera o per nomina o mandato politico, è tornato di stringente attualità nel corso degli ultimi anni, come è evidente sia seguendo il dibattito pubblico sia ponendo attenzione alla letteratura scientifica¹: la legge an-

(1) Tra gli altri, nel campo delle scienze amministrative, si veda B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007; F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009; F. MERLONI, L. VANDRELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni, rimedi*, Firenze, 2010; G. SIRIANNI, *Etica della politica, rappresentanza, interessi: alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli, 2008; S. CASSESE, *L'etica pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, p. 1097 ss.

ticorruzione 190/2012², che si colloca a valle di queste sollecitazioni costituisce uno snodo fondamentale per lo sviluppo di un sistema di prevenzione del malcostume ed innalzamento degli standard etici nella pubblica amministrazione. Il versante dei meccanismi preventivi, “interni” al sistema amministrativo, che si compone attraverso le previsioni della legge 190/2012 ed una serie di provvedimenti successivi, risulta a ben vedere quello più innovativo nell’impianto della legge: la dimensione amministrativa del contrasto della corruzione (e la sua stessa accezione “amministrativistica”) si articola in una innovativa politica di contrasto del malcostume e della *maladministration*³ che costituisce, anche a prescindere dai singoli istituti che la compongono, la “cifra” qualificante della normativa anticorruzione⁴.

Al fianco dell’intervento (non privo di criticità) sulle norme e sanzioni penali e del rafforzamento dei meccanismi di trasparenza (che si presenta come una delle parti rilevanti del complessivo intervento riformatore)⁵, quello qui sinteticamente inquadrato costituisce, dunque, uno degli aspetti salienti nel nuovo sistema dell’anticorruzione.

È un dato, peraltro ben evidenziato dai primi commentatori della riforma, quello della presenza di una serie di meccanismi che tra loro si legano e si rafforzano (piani e programmi, responsabili, misure di trasparenza, regole sulle condotte, incompatibilità ed inconfiribilità di incarichi, rafforzamento delle misure di prevenzione dei conflitti di interesse e di *disclosure*, garanzie per chi denuncia illeciti, vincoli

(2) Sulla legge, in termini complessivi, cfr. B.G. MATTARELLA, M. PELLISERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, 2013; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2013, p. 123 ss.; S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urbanistica e appalti*, 3, 2013, p. 293 ss.

(3) Sul concetto di *maladministration*, cfr. S. CASSESE, *Maladministration e rimedi*, in *Il foro italiano*, 6, 1996, p. 243 ss.

(4) La legge 190/2012, infatti, al di là delle sue singole previsioni, rileva perché “definisce finalmente i contorni della politica di prevenzione della corruzione nel nostro ordinamento” (B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., p. 124) e lo fa nel quadro di un’accezione “più larga” del concetto di corruzione “che è connessa alla prevenzione del malcostume politico ed amministrativo” (*ivi*, p. 123).

(5) Il riferimento è, in particolare, al d.lgs. 33/2013, sul quale v., ampiamente, i diversi contributi in B. PONTI (a cura di), *Codice della trasparenza amministrativa*, Rimini, 2013.

post employment), che è indebolito ma non inficiato dalle inevitabili carenze di una riforma non priva di cedimenti (al personale politico nazionale, *in primis*, di norma sottratto ai meccanismi della legge). Nel disegno della riforma emerge, con chiarezza, l'idea di una complessiva ricostruzione dell'*ethos* dei funzionari pubblici attraverso misure volte al rafforzamento della dimensione "soggettiva" dell'imparzialità.

In quest'ambito, tra gli interventi della legge, possiamo distinguere, in termini descrittivi, tra quelli di "messa a punto" di istituti esistenti (e, quindi, di riforma delle relative previsioni contenute nel d.lgs. 165/2001⁶) e quelli che introducono nuovi istituti: nel corpo del d.lgs. 165/2001, come è il caso, ad esempio, della tutela del *whistleblower*⁷, od al di fuori di esso, come è per il regime delle inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi⁸.

È in questo contesto che, attraverso una riformulazione dei doveri del personale, non senza dimenticanze ed incertezze⁹, il legislatore mira a ridefinire gli standard di condotta connessi all'esercizio di funzioni pubbliche. Il cuore di questi interventi è dato, dunque, dalla nuova disciplina del codice di comportamento, frutto di una completa riformulazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001¹⁰ ad opera del comma 44

(6) Si veda, sulle riforme che hanno interessato l'art. 53 ed il regime delle incompatibilità, B. PONTI, in questo fascicolo, nonché ID., *Le modifiche all'art. 53 del testo unico sul lavoro alle dipendenze della p.a. (art. 1, commi 39-40 e 42-43)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., p. 167 ss.

(7) La tutela dei funzionari che denunciano fatti illeciti di cui sono a conoscenza, prevista dal comma 51 dell'art. 1 della legge 190/2012 (che inserisce un nuovo articolo, il 54-bis, nel d.lgs. 165/2001), è operata attraverso una disciplina "embrionale, se non simbolica" per B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit.; per una descrizione dell'istituto (con la valutazione complessiva di una portata certo non rivoluzionaria della previsione), cfr. R. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., spec. pp. 258-259.

(8) Sul punto, cfr. F. MERLONI, *Nuovi strumenti di garanzia dell'imparzialità delle amministrazioni pubbliche: l'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi*, *ivi*, p. 191 ss.

(9) Alcuni limiti della riforma sono segnalati, ad es. da M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, *ivi*, spec. pp. 66-67.

(10) Per una puntuale illustrazione delle previsioni del precedente Codice, si veda

dell'art. 1 della legge 190/2012, cui ha fatto seguito la recente adozione di un nuovo Codice chiamato a definire le regole di condotta minime ed uniformi richieste a chi è inserito in organizzazioni pubbliche¹¹. Intorno a questo nucleo, concettuale ma anche normativo, ruotano una molteplicità di previsioni che, nel loro complesso, si rivolgono, sul versante amministrativo, al rafforzamento della dimensione organizzativa e "soggettiva" dell'imparzialità e che si inseriscono in larga parte, innovandolo, nel corpo del decreto 165/2001.

L'obiettivo di questo contributo è, in primo luogo, quello di analizzare il nuovo impianto del decreto 165/2001 ed entro questo, in modo specifico, il Codice di comportamento, anche alla luce delle prospettive determinate dal suo inserimento in un "sistema" di meccanismi rivolti, ora, dichiaratamente, alla prevenzione della corruzione amministrativa attraverso la costruzione di una *ethics infrastructure* di regole, doveri, sanzioni, meccanismi di *accountability*¹².

2. L'imparzialità: principi costituzionali e statuto del funzionario pubblico

In termini complessivi, la legge 190, attraverso una disciplina contenuta in un unico articolo¹³ composto di oltre ottanta commi, opera su

AA.Vv., *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2005; sul precedente art. 54 e la relativa disciplina dello strumento del codice di comportamento, cfr. E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici" delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, p. 319 ss.; C. GREGORATTI, R. NUNIN, *I codici di comportamento*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, p. 827 ss.

(11) D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*), in G.U. n. 129 del 4 giugno 2013.

(12) Cfr. G. SIRIANNI, *Profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., p. 129 ss.; in merito, cfr. il documento OCSE, *Government at Glance*, 2009, che collega la "*culture of integrity*" ad una serie di interventi sistematici di individuazione di standard, indirizzo, controllo: sul punto, cfr. M. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, cit.

(13) L'art. 1 della legge si compone di 83 commi, che contengono l'intera regolazione dei meccanismi di prevenzione e repressione della corruzione, mentre l'art. 2 si limita a contenere la clausola di invarianza finanziaria.

più fronti rispetto al rafforzamento dell'imparzialità "soggettiva" del funzionario. La legge acquisisce, in sostanza, l'approccio che vede nell'intervento "successivo" (del giudice penale) un rimedio insufficiente per contenere i fenomeni corruttivi, dovendo questo essere affiancato da meccanismi preventivi: tra questi, il legislatore punta con forza sulla trasparenza e, appunto, sulla disciplina della posizione dei soggetti incaricati di svolgere funzioni pubbliche.

In questo senso, la legge segna un passo avanti, verso un sistema maggiormente in grado di assicurare la correttezza e l'imparzialità del personale responsabile dell'esercizio di funzioni pubbliche (qui essenzialmente con riferimento a quello professionale): la legge è evidentemente espressione anche di un equilibrio politico ed è quindi per più aspetti incompleta o timida, ma, per quanto qui rileva, è chiaro il rafforzamento di alcuni meccanismi, anche se è sul fronte dell'effettiva applicazione che le precedenti riforme hanno mancato, come ci dimostrano i dati del GRECO¹⁴ relativamente, ad esempio, all'esercizio della stessa azione disciplinare¹⁵.

Quanto alla nozione di "funzionari", alla luce degli interventi nel loro insieme, appare non ancora pienamente matura quella tendenza, presente nello scenario comparato e da più parti invocata, alla definizione di un sistema di regole rivolte, in modo differenziato ma sostanzialmente comune, tanto al personale politico che a quello dipendente, comunque incaricato di pubbliche funzioni. In termini complessivi, assistiamo ad una gradazione di interventi: la gran parte rivolti al personale dipendente, talora estesi al personale legato all'amministrazione da rapporti di tipo diverso (incarichi, consulenze), infine, in misura minore, orientati verso il personale politico.

(14) Si veda l'*Evaluation Reports on Italy* del Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) del Consiglio d'Europa, del 2009, dove i dati raccolti mostrano un ricorso limitato, e decrescente, a sanzioni disciplinari, come anche procedimenti penali ("*Despite [...] there was a widely shared perception that corruption in Italy is a pervasive and systemic phenomenon which affects society as a whole*").

(15) Sulle disfunzioni della responsabilità disciplinare, cfr. A. TIZZANO, *Il potere disciplinare nella p.a.: un potere trascurato*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 1, 2008, p. 207 ss.; già P.G. LIGNANI, *La responsabilità disciplinare dei dipendenti dell'amministrazione statale*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche: civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Padova, 1998, p. 381 ss.

La legge anticorruzione vanta, in questo, il merito di contribuire in modo decisivo a riportare al centro dell'attenzione i valori che la Costituzione affida ai funzionari pubblici: principi ed articoli in un certo senso, per lungo tempo, trascurati, che si legano intimamente al principio di imparzialità¹⁶ sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Il riferimento più chiaro è all'art. 54 della Costituzione, che prevede il dovere di servire la Nazione "con disciplina ed onore" da parte di coloro cui sono affidate funzioni pubbliche (sia come dipendenti che per incarico fiduciario o politico), ma non meno rilevante è la prospettiva, affermata dall'art. 98 per i funzionari professionali, del "servizio esclusivo" a vantaggio della Nazione¹⁷.

La lettura combinata di questi articoli conduce, da un lato, a ritenere necessaria la definizione di un sistema adeguato di "precauzioni ausiliarie" riferite a chiunque eserciti funzioni pubbliche, ma, sul versante del personale dipendente, marca la distanza tra impiego privato ed impiego pubblico¹⁸, nella disciplina della funzione, certo, ma anche nella disciplina dell'organizzazione e, per aspetti non marginali, del rapporto di lavoro.

Il legame tra Costituzione e stato giuridico dei funzionari, o, più specificamente, il rapporto "diretto" tra principi costituzionali e condotte dei soggetti chiamati, personalmente, a realizzare i fini pubblici, è spesso non rimarcato nella riflessione sui caratteri "auspicabili" del

(16) Come evidenziano R. CAVALLO PERIN, M. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in *Diritto amministrativo*, 2009, p. 53: "la tendenza a ridurre i valori deontologici ad un sinallagma dare-avere tra dipendente e datore di lavoro [...] porta a ritenere che l'efficienza dell'amministrazione sia data dal mero raggiungimento di risultati verso il datore di lavoro in ragione del numero di pratiche disbrigate o di prestazioni erogate, che porta inevitabilmente a trascurare l'imparziale erogazione delle stesse".

(17) Sull'esigenza di dedicare adeguata attenzione a livello normativo ai profili di esclusività ed imparzialità dei funzionari pubblici, cfr. F. MERLONI, *I funzionari professionali*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., p. 281 ss.

(18) In merito, cfr. R. CAVALLO PERIN, *Le ragioni di un diritto ineguale e le peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in *Diritto amministrativo*, 2003, p. 119 ss.; nonché, più recentemente, M. CALCAGNILE, *Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa*, *ivi*, 2010, p. 87 ss.

rapporto di lavoro con le amministrazioni, eppure costituisce un elemento dal quale risulta difficile prescindere nell'articolare un modello coerente, ed efficiente, di regolazione del fenomeno¹⁹. Come evidenzia ora il nuovo Codice di comportamento, infatti, "il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa" e, dunque, la "attività lavorativa" costituisce un momento nel quale si intrecciano la dimensione prestazionale (di norma, privatistica) e quella funzionale (pubblicistica), secondo combinazioni, e gradazioni, che variano in relazione alla posizione professionale, al settore di intervento, all'amministrazione di riferimento.

3. Le riforme tra rilegificazione e ripubblicizzazione

Si tratta di una questione non priva di ricadute pratiche: se poniamo attenzione allo statuto costituzionale del funzionario pubblico (e, in particolare ma non esclusivamente, di quello che è tale a titolo professionale), emerge l'alterità o, se vogliamo, l'irriducibilità della figura del funzionario nelle maglie di una dimensione esclusivamente privatistica, fatta di obblighi negoziati e sottoscritti, di una regolazione eminentemente contrattuale del rapporto. È, questo, un discorso che ci conduce lontano, e che porta a riflettere anche criticamente su taluni approdi della riflessione lavorista ma anche amministrativista rispetto ad una serie di istituti del rapporto di lavoro "pubblico", quali per tutti la responsabilità disciplinare, a vent'anni dalla riforma del pubblico impiego²⁰.

(19) Sul punto, cfr. M.G. RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in F.MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, cit., p. 254 ss.

(20) Tra l'ampia letteratura in materia, successiva all'avvio del processo di privatizzazione del rapporto di lavoro, cfr., in termini generali, S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000; A. PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa. Giudice ordinario e potere privato dell'amministrazione datore di lavoro*, Milano, 2004; A. POLICE, *Il rapporto di lavoro*, in L. MAZZAROLI ET AL. (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, p. 471 ss.

In questo quadro, pur tra evidenti diversità di approccio, è evidente un solco di continuità tra le (in questo, “contro”)²¹ riforme del 2009 e del 2012, segnate l’una come l’altra da una sottrazione di spazi all’autonomia contrattuale in favore di una disciplina legislativa di fenomeni inerenti, anche, la disciplina del rapporto di lavoro. C’è, in questa rilegificazione, un recupero di differenza e, quindi, specialità, che è però orientata, in un caso, quasi a “simulare” quelli che il legislatore presume essere corretti standard di relazioni così come (li ritiene) presenti in ambito privato, frenando dunque taluni eccessi e diversificazioni (tra ambito pubblico e privato) frutto di “derive” contrattuali. La legge anticorruzione utilizza lo stesso strumento, il recupero di una più penetrante disciplina legale, per finalità diverse: non è in favore di un, giusto o sbagliato, ideale “modello privatistico” di rapporti (nella valutazione, nell’esercizio della funzione disciplinare), ma in favore di una ripresa delle ragioni della specialità dell’impiego pubblico.

A mo’ di esempio: il diverso ricorso al medesimo istituto, del licenziamento, è utilizzato nell’un caso per violazioni meramente prestazionali e, quindi, per assicurare che, nel pubblico esattamente come si presume avvenga nel privato, al “fannullone” siano comminate sanzioni effettive ed addirittura “espulsive”; nella riforma del 2012 la stessa sanzione è rivolta a violazioni gravi o reiterate di doveri “pubblici”, la cui fissazione e specificazione è rimessa a regolamenti ed atti unilaterali (pubblicistici) dell’amministrazione.

La rilegificazione si lega, in sintesi, ad una ripubblicizzazione di alcuni aspetti della disciplina del rapporto di lavoro con pubbliche amministrazioni, ed è evidente che questo mutamento di prospettiva rende sempre più complesso il modello “misto”²² del pubblico impiego privatizzato, nel quale il Codice di comportamento si pone, ora più che in passato, come punto di snodo tra un ambiente di fonti e doveri pubblicistici e un ambiente di sanzioni la cui definizione è, di norma, rimessa ai contratti.

(21) Cfr. G. GARDINI, *L'autonomia della dirigenza nella (contro) riforma Brunetta*, in *Il Lavoro nelle p.a.*, 3-4, 2010, pp. 579-602.

(22) La disciplina di questi fenomeni richiede, dunque, ritornando a quanto affermato in una fondamentale sentenza della Corte costituzionale (la 313/1996) un “equilibrato dosaggio” di fonti regolatrici, pubbliche e private.

La questione di fondo, a nostro avviso, è che la dimensione della cura esclusiva dell'interesse pubblico e dell'imparzialità costituisce un profilo costituzionalmente imprescindibile nella disciplina del rapporto di coloro i quali sono preposti alla cura di funzioni pubbliche, e si tratta di una dimensione che è insuscettibile di essere limitata ai soli profili di azione e disciplina della funzione, penetrando necessariamente (ed anzi, compenetrando inevitabilmente) i profili di organizzazione e di regolazione della prestazione²³. Si tratta, d'altra parte, di una problematica che era tutt'altro che estranea alla riforma del pubblico impiego²⁴, ma che è stata progressivamente subordinata ad altre logiche e priorità, come ben ci dimostra la storia della privatizzazione-contrattualizzazione che ha portato alla progressiva riduzione della specialità del dipendente in quanto funzionario.

Vi è stata, invero, una duplice matrice di questo risultato: da un lato, certo, la privatizzazione e le dinamiche espansive della contrattazione; dall'altro, l'acquisita centralità, a livello normativo e di riflessione scientifica, della figura del dirigente²⁵, quasi fosse questa l'unica chiamata ad esercitare in concreto funzioni pubbliche. Schiacciato tra il dirigente e il dipendente, in sostanza, il funzionario ha perso la sua

(23) La prestazione lavorativa, in particolare, risulta ordinata non solo alla soddisfazione dell'interesse dell'organizzazione, ma "al perseguimento imparziale di quegli interessi superindividuali o collettivi – detti interessi pubblici – che l'ordinamento di volta in volta ha inteso tutelare" (R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, cit., p. 159).

(24) Basti pensare agli spazi, inerenti alle responsabilità dei dipendenti connesse all'esercizio di attività amministrative, sottratti alla privatizzazione ai sensi della legge 421/1992. Sui meccanismi di cura dell'imparzialità nella riforma del pubblico impiego e sulla loro evoluzione, prima delle riforme del 2009, ci sia consentito rinviare, *amplius*, a E. CARLONI, *Imparzialità e disciplina della dirigenza. Status del funzionario e "precauzioni ausiliarie" nella riforma del pubblico impiego e nella sua attuazione*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando?*, Milano, 2007, p. 85 ss.

(25) Specie nella prospettiva dell'imparzialità amministrativa: cfr. ad es. G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003; ID., *Imparzialità amministrativa e nuovo ruolo della dirigenza pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2001, p. 42 ss.; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2007; B. PONTI, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Rimini, 2012.

rilevanza e, con questo, la prospettiva della cura dell'imparzialità si è in qualche modo eclissata nella dimensione dell'organizzazione e del rapporto di lavoro, per emergere per quasi un ventennio essenzialmente sotto altri profili, quali la disciplina dell'azione e la dinamica della distinzione politica-amministrazione.

La "parabola" del pubblico impiego, come percorso di allontanamento e poi riavvicinamento al modello "comune" del Codice civile, costituisce dunque, nelle sue manifestazioni più radicali sul versante dell'equiparazione di modelli, il risultato di riforme "per abbandono", che nello spostare progressivamente l'attenzione del legislatore dal funzionario al dirigente, hanno lasciato di converso il funzionario-non-dirigente pienamente rimesso alle dinamiche "pan-privatistiche" legittimamente proprie, al più, del dipendente-non-funzionario.

Un approdo, che ha toccato i suoi punti più estremi prima della riforma aperta dalla legge 15/2009, rispetto al quale paiono radicalmente diverse le valutazioni, secondo un crinale che segue, in modo però non rigido, i diversi approcci disciplinari: da un lato, vi è chi vede nel pieno dominio del contratto rispetto agli aspetti inerenti il rapporto di lavoro, un invero di un modello di privatizzazione che richiede di essere portato alle sue piene conseguenze anche in termini di omologazione al regime del lavoro privato; dall'altro chi segnala, e lamenta, l'irriducibile differenza tra il rapporto di lavoro con amministrazioni pubbliche e quello con datori privati, per la presenza di elementi non negoziabili relativi alla prestazione lavorativa²⁶ ma anche per l'assenza, in ambito pubblico, delle dinamiche proprie della relazione tra associazioni sindacali e datoriali.

In questo contesto complessivo, la responsabilità disciplinare costituisce il punto di snodo del modello della privatizzazione, e la riforma del 2012 si inserisce in un processo, già avviato pochi anni prima, di riapertura di una distanza tra rapporto di lavoro con le pubbliche

(26) Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5935/2005, dove si evidenzia che il rapporto di pubblico impiego non può ricondursi ad una relazione di mera sinallagmaticità, propria delle obbligazioni a prestazioni corrispettive di natura strettamente patrimoniale, e questo "discende dal principio costituzionale [...] in base al quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

amministrazioni e lavoro privato, attraverso la riduzione degli spazi di regolazione affidati alla contrattazione. La rilegificazione di una parte della responsabilità disciplinare costituisce un aspetto che può essere letto dunque in modi diversi, ma che appare evidente e che, da ultimo, si collega ad un percorso di ripubblicizzazione: questo crea, evidentemente, un punto di rottura nel disegno della omologazione pubblico-privato e nell'idea di una signoria del contratto, definendo un sistema di doppio binario "doveri pubblici-obblighi privati" che è però tutt'altro che incoerente rispetto agli obiettivi della privatizzazione del rapporto di lavoro esplicitati già a partire dalla legge delega 421/1992.

Un modello, quello della duplice lista di situazioni doverose, pubbliche e private, unilaterali e contrattuali, che convergono in sanzioni irrogate con poteri privatistici e quindi sindacabili in un ambiente "privatizzato", certo complesso ma non privo di una sua coerenza teorica e che, in ultima istanza, risponde all'esigenza di conciliare l'inconciliabile: doveri non sindacabili e contrattazione.

4. Verso un nuovo modello di uniformità

Un secondo grande processo nel quale a pieno titolo si inserisce la legge 190/2012 è quello di un forte recupero di uniformità: la "signoria della legge" è intesa, a ben vedere, non solo come riduzione del valore e dell'area della contrattazione, ma anche come riaffermazione di una relazione latamente gerarchica tra legge statale e fonti di autonomia.

Un tratto distintivo delle riforme del 2009 è stato, come ben evidenziato in dottrina²⁷, la sfiducia nell'autonomia, nel duplice senso di disillusione rispetto alla capacità dell'autonomia contrattuale (sia essa esercitata a livello centrale che decentrato) di assicurare, di per sé, un corretto sviluppo dei rapporti tra amministrazioni e dipendenti, e di disincantamento rispetto alle prospettive della differenziazione,

(27) A. PIOGGIA, *Gli enti locali di fronte all'attuazione della riforma Brunetta. Chi crede nelle autonomie?*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, 2012.

attraverso fonti regionali e locali, nella disciplina dell'organizzazione e del rapporto di lavoro "pubblico".

Si afferma, in sostanza, un ritorno ad un ruolo uniformante della legislazione, e questo si inserisce in un processo, più risalente, di compressione degli spazi di autonomia normativa che si intravedevano nel nuovo Titolo V della Costituzione, che ha trovato via via emersione nelle principali leggi che hanno inteso riformare l'amministrazione nel corso dell'ultimo decennio (solo a titolo esemplificativo: la riforma della legge sul procedimento, del 2005; il Codice dell'amministrazione digitale; le riforme "Brunetta" del 2009), anche tacendo degli eccessi più evidenti legati alle normative contenute nei decreti "emergenziali" del 2011-2012.

Questo processo è particolarmente evidente nel corpo della legge anticorruzione²⁸, dove la prospettiva legata all'ordinamento penale (che si lega alla presenza di meccanismi di contenimento e prevenzione di fenomeni corruttivi), orienta e supporta una spinta marcatamente uniformante.

Il progressivo ritorno dell'uniformità, a discapito delle potenzialità di differenziazione insite nel modello formalmente iscritto nella riforma del Titolo V della Costituzione²⁹, ha caratterizzato l'ultimo decennio³⁰: la riduzione degli spazi di competenza esclusiva statale in materia di organizzazione e attività amministrativa, limitata alla disciplina delle amministrazioni statali e, per quelle locali, contenuta nelle tre "sub-materie" dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione, è stata progressivamente rivista dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale, secondo processi diversi. In primo luogo, attraverso l'interpretazione estensiva dei titoli legittimanti l'intervento statale, come per l'ordinamento civile (ad esempio, in materia di contrattazione e lavoro "privatizzato").

(28) Sul punto, più ampiamente, si veda F. MERLONI, in questo fascicolo.

(29) Tema sul quale, più ampiamente, si rinvia a E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004; più recentemente, cfr. F. MERLONI, *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012.

(30) Cfr. la ricostruzione più ampia, ma non dissimile, di F. MERLONI, in questo fascicolo.

In secondo luogo, attraverso la ricostruzione di un improprio rapporto privilegiato tra Costituzione e legislazione dello Stato, che consente al legislatore nazionale di farsi interprete delle norme “direttamente applicative” delle previsioni costituzionali.

Infine, cosa che qui più interessa, attraverso un’espansione delle implicazioni anche organizzative della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni³¹ e la sua proiezione, vieppiù generalizzata, sulle “prestazioni burocratiche”. La cosa più rilevante è, nella nostra prospettiva, il fatto che la regolazione “per livelli essenziali”, nella quale l’intervento regionale e da parte delle autonomie locali non è escluso *tout court*, ma ammesso purché sulla base di una disciplina “minima” (*rectius*, essenziale) riservata allo Stato, costituisce progressivamente lo standard che regge, nella disciplina del fenomeno amministrativo, le relazioni tra centro e periferia. Si tratta di una riflessione che meriterebbe di essere più ampiamente sviluppata in termini generali, ma che con specifico riferimento agli aspetti che sono riferibili alla sistematica dell’anticorruzione si ritrova nella disciplina del Piano anticorruzione, degli obblighi di trasparenza, e, non ultima, in quella del Codice di comportamento.

Questo approccio, che non richiede neppure più di essere esplicitato o giustificato, conferma, in sintesi, un progressivo recupero sostanziale di una competenza legislativa generale da parte dello Stato, che può essere giustificato, in questo caso, dalla “finalità” (di contrasto della corruzione) e che si sostiene sulla presenza di meccanismi di leale collaborazione³²: in presenza di adeguate finalità di interesse nazionale, ricollegabili ad esigenze incompressibili o a competenze esclusive statali, si giustifica dunque un rafforzamento delle esigenze di uniformità, anche in ambiti astrattamente attribuibili, diversamente,

(31) Si veda, relativamente alla disciplina del procedimento, M. COCCONI, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5, 2010, p. 1021 ss.

(32) Così, per quanto ci interessa, la previsione di intesa sia relativamente all’adozione del nuovo Codice (si veda l’intesa del 7 febbraio 2013, relativa allo schema poi confluito nel d.P.R. 62/2013), che relativamente all’adattamento delle regole relative ai codici “decentrati”, oltre che ai provvedimenti attuativi del Piano anticorruzione (cfr. art. 1, comma 60, della legge 190/2012).

a fonti di autonomia. Questo discorso, che era valso prima a giustificare le “incursioni” contenute nella decretazione legata alla crisi (finanziaria ed economica), si applica ora per la normativa di prevenzione della corruzione.

5. I nuovi codici di comportamento ed il loro rilievo a fini disciplinari

La riforma dell’articolo nel quale riposa la disciplina del codice di comportamento (il 54 del d.lgs. 165/2001) e, quindi, l’adozione del nuovo codice “base”, fornisce l’occasione per riflettere sulla natura e sul ruolo, di un istituto che, in un andamento che è stato definito “carsico”³³, ora si appresta ad essere nuovamente calato su un sistema amministrativo che, sin qui, è stato scarsamente propenso a riceverlo. In termini generali, si può affermare, alla luce delle due stagioni di codificazione “etica” e quindi dei due Codici di comportamento sin qui adottati (del 1994 e del 2000), che nell’esperienza italiana questo strumento non ha giocato un ruolo significativo nella ricostruzione dell’etica del funzionario pubblico o nella riduzione dei fenomeni di corruzione, ma neppure, più semplicemente, nell’interiorizzazione di obblighi e valori inerenti all’esercizio di funzioni pubbliche.

Le ragioni di questo “insuccesso”, proprio nell’esperienza italiana di un istituto che ha invece dato buona prova di sé nello scenario comparato (*codes of ethics*), si fonda su più motivi, sui quali si è soffermata l’attenzione della dottrina. La riferibilità del Codice di comportamento al solo personale burocratico; il complicato, ed in ultima istanza inefficiente, collegamento tra doveri pubblici e sanzioni contrattuali e quindi la dubbia valenza disciplinare delle sue disposizioni (cui si aggiunge la debolezza della responsabilità disciplinare *tout court*); la genericità delle previsioni (riferite, indifferentemente, ai dipendenti di gran parte delle amministrazioni); la scarsa specificazione dei doveri; la disattenzione relativamente alla sua adozione e implementazione sia da parte degli organi preposti che della stessa cittadinanza; la

(33) Così U. GARGIULO *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 5, 2012, p. 751.

limitata attuazione quanto ad adozione di codici propri di ogni amministrazione, pur prevista come possibilità; la scarsa conoscenza dei suoi contenuti e, soprattutto, la debole assunzione di consapevole responsabilità sul suo rispetto; l'incerta applicabilità e comunque il non adattamento specifico ai titolari di incarichi dirigenziali.

Se questi, senza pretesa di completezza, costituiscono le ragioni che hanno ostacolato l'entrata a regime, in termini di efficacia, dello strumento, viene da interrogarsi sulle risposte fornite dal legislatore a queste criticità.

In termini generali, va segnalato come la nuova formulazione dell'art. 54³⁴ costituisca senz'altro un miglioramento della disciplina, rispetto alla gran parte degli elementi di debolezza: continua a segnalarsi, criticamente, l'assenza di adeguate previsioni riferite al personale politico, ma entra nel campo visuale del nuovo Codice il personale legato all'amministrazione da rapporti professionali e di consulenza; resta in parte incompiuta la ridisciplina della materia disciplinare, ma il raccordo tra doveri pubblici e sanzioni contrattuali appare più chiaro, e certamente la nuova formulazione appare risolutiva per il riconoscimento di una autonoma valenza, non solo giuridica ma anche proprio a fini disciplinari, alle disposizioni del Codice di comportamento "base" ed a quelle contenute nei codici adottati da parte delle singole amministrazioni³⁵.

È, quest'ultimo, un aspetto decisivo, che merita di essere meglio analizzato: la valenza disciplinare del Codice, che come accennato introduce certo elementi di complessità nell'impianto, peraltro già non privo di ibridazioni, della privatizzazione del rapporto di lavoro con amministrazioni pubbliche, è un dato incontrovertibile visto il tenore letterale del nuovo art. 54 ed in particolare del comma 3³⁶. La viola-

(34) Per una lettura del quale cfr. E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., p. 211 ss.

(35) Si veda il comma 3 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001.

(36) Per una diversa lettura, che partendo da una lettura "sistematica" (di una certa interpretazione) della privatizzazione tende a ridurre il valore di questa affermazione, si veda già U. GARGIULO, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, cit.

zione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, "è fonte di responsabilità disciplinare"³⁷.

Questo passaggio segna un evidente cambiamento rispetto a quanto previsto dalla precedente formulazione dell'art. 54, che prevedeva che i principi del Codice dovessero essere coordinati con le previsioni dei contratti: resta alla fonte negoziale la definizione delle infrazioni e delle sanzioni, ma questo avviene a valle di doveri definiti con regolamento e fonti unilaterali.

Questa previsione è ulteriormente rafforzata dall'ultimo passaggio contenuto nel terzo comma, alla luce del quale "violazioni gravi o reiterate del Codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'art. 55-*quater*, comma 1", vale a dire del licenziamento *ex lege*, introdotto dalle riforme del 2009 con riferimento ad una serie di ipotesi esplicitate nello stesso art. 55-*quater*, essenzialmente legate a violazioni, ritenute particolarmente gravi, di doveri di diligenza e prestazione lavorativa³⁸.

Viene chiaramente affermata, dunque, la tesi di una valenza a fini disciplinari del Codice di comportamento, che prescinde dal collegamento contrattuale con le relative sanzioni: i doveri preesistono e sono indisponibili rispetto alle dinamiche negoziali³⁹, né si tratta

(37) Comma 3 dell'art. 54; si noti che, alla luce del comma 5, la medesima valenza va riconosciuta ai codici adottati da ciascuna amministrazione.

(38) Ai sensi dell'art. 55-*quater* (*Licenziamento disciplinare*), "salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nei seguenti casi: *a*) falsa attestazione della presenza in servizio [...]; *b*) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio [...]; *c*) ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio; *d*) falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera; *e*) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui; *f*) condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro". La legge prevede, inoltre, ipotesi di licenziamento per insufficiente rendimento e specifica che "Nei casi di cui al comma 1, lettere *a*), *d*), *e*) ed *f*), il licenziamento è senza preavviso".

(39) Cfr. B.G. MATTARELLA, *I codici di comportamento*, in *Riv. giur. lav.*, 1, 1996, pp. 275

di norme “imperfette”, perché hanno un autonomo rilievo al di fuori della dimensione disciplinare⁴⁰ ed anche in questa assumono una propria efficacia in termini anche sanzionatori laddove la violazione dei doveri sia “grave” o “reiterata”.

La norma primaria introduce una serie di questioni che, per quanto chiaramente formulate e quindi insuscettibili di una rimozione interpretativa, pongono significativi problemi di “messa a sistema”: questo sia in relazione alle sanzioni applicabili alla violazione delle disposizioni del codice ancorché non “gravi o reiterate”, sia con riferimento a quelle violazioni che, per la loro consistenza o ripetizione, risultano suscettibili di giustificare persino provvedimenti espulsivi.

Da quest’ultimo punto di vista si tratta di problematiche comunque non nuove, vista la presenza di ipotesi di licenziamento *ex lege* già nelle riforme del 2009 (e quindi, appunto, nell’art. 54-*quater* del decreto 165/2001): viene in ogni caso, anche qui, in soccorso il nuovo Codice di comportamento, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (secondo la nuova procedura di adozione definita dalla legge, che ne ha elevato il grado di formalizzazione ed il rango)⁴¹, che definisce i criteri da seguire nell’irrogare provvedimenti sanzionatori per violazioni di doveri comportamentali ivi contenuti.

Dopo aver ricondotto, in via generale, le sanzioni disciplinari entro criteri procedurali e principi generali, affermando che se la violazione degli obblighi “integra comportamenti contrari ai doveri di ufficio” ed è dunque “fonte di responsabilità disciplinare”, questa va in ogni

ss.; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. “codici etici” delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, p. 319 ss.

(40) In base allo stesso art. 54, comma 3, “La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti”; in dottrina, sulla valenza giuridica del Codice di comportamento, ci sia consentito rinviare già ad E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. “codici etici” delle amministrazioni pubbliche*, cit.

(41) Il Codice è, ora, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

caso accertata “all’esito del procedimento disciplinare” e “nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni”, il Codice, all’art. 16, circoscrive l’ambito di operatività della sanzione del licenziamento *ex lege*.

Per quanto la legge preveda che le sanzioni espulsive possano seguire, in via generale, alla violazione di previsioni del codice “base” (e degli stessi codici adottati a livello di singole amministrazioni), il d.P.R. 62/2013 limita il loro raggio di azione ad alcune specifiche ipotesi, dal momento che “possono essere applicate esclusivamente nei casi, da valutare in relazione alla gravità, di violazione” di alcune disposizioni relative a regali ed altre utilità, appartenenza ad associazioni, contratti ed atti negoziali, nonché, in caso di recidiva, con riferimento sempre a regali, oltre che all’assunzione di decisioni in conflitto di interesse e, per il dirigente, all’incontrollata circolazione di informazioni false. Per quanto possa leggersi questa previsione anche in termini garantistici, appare chiara la discordanza tra Codice e norma primaria, dal momento che attraverso le previsioni del d.P.R. 62/2013 risulta non solo esclusa l’applicabilità della sanzione più grave per violazioni (ancorché gravi o reiterate) degli altri doveri definiti dal Codice, ma appare anche difficile configurare un’ipotesi di licenziamento (che pure risultava altresì espressamente prevista dalla legge) per violazioni degli ulteriori doveri contenuti nei codici adottati a livello “decentrato”. Un’ulteriore questione che si pone è quella del raccordo, al di là delle ipotesi di licenziamento, dei doveri del Codice con le sanzioni disciplinari definite (in base all’art. 55 del d.lgs. 165/2001 in questo non innovato dalla riforma) dalla contrattazione. Qui l’art. 16 del d.P.R. 62/2013 fornisce una serie di spunti utili, alla luce dei quali si può ravvisare la definizione di un nuovo assetto nel quale alla contrattazione risulta rimessa la previsione delle tipologie di sanzioni, ma non anche il raccordo tra queste ed i doveri posti unilateralmente attraverso i codici di comportamento. Infatti, a tenore del decreto, “ai fini della determinazione del tipo e dell’entità della sanzione disciplinare”, la violazione è valutata “con riguardo alla gravità del comportamento e all’entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell’amministrazione” e le sanzioni risultano dunque essere quelle “previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi”.

Se poniamo mente al fatto che il decreto legislativo 150/2009 ha sostanzialmente rilegificato una parte consistente della materia disciplinare, definendo in particolare “Forme e termini del procedimento disciplinare”⁴², e che ora, più di prima⁴³, i doveri posti unilateralmente definiscono in modo rilevante le condotte suscettibili di sanzione disciplinare, appare evidente un progressivo svuotamento dello spazio della contrattazione nella regolazione della materia disciplinare⁴⁴. Residuano, certo, spazi per la fissazione di obblighi e, quindi, per un codice disciplinare, ma la previsione in base alla quale “la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi”⁴⁵ va letta sempre più nel quadro dei limiti posti dallo stesso decreto 165 e, quindi, finisce per dover essere interpretata in termini restrittivi, come affidamento alla contrattazione di uno spazio oramai ridotto.

6. I nuovi “doveri minimi” dei dipendenti pubblici

Il decreto 62/2013 ha disciplinato, sulla base del novellato art. 54, i “doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta”⁴⁶ che i pubblici dipendenti sono tenuti a rispettare: in attesa dell’integrazione di questi doveri da parte dei codici di comportamento delle singole amministrazioni, si definisce dunque un nucleo di precetti che regolano i comportamenti del personale pubblico.

Ci troviamo di fronte ad un corpo di 17 articoli, che si presenta strutturalmente non distante dal precedente Codice, sia pure con differenze sostanziali.

(42) Art. 55-bis del d.lgs. 165/2001.

(43) Questo, ora, quale che fosse il valore da attribuire alla riformulazione dell’art. 55 ad opera del d.lgs. 150/2009, con l’eliminazione dell’inciso che teneva “ferma” la definizione dei doveri da parte dei Codici di comportamento.

(44) Una previsione, questa, che si inserisce dunque “nella tendenza, avviata dal d.lgs. 150/2009, a limare lo spazio della contrattazione collettiva in materia di responsabilità disciplinare” (M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, cit., 64).

(45) Art. 55 del d.lgs. 165/2001.

(46) “Doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta” e non già, come nella precedente formulazione (art. 1 del Codice di comportamento del 2000), “specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità” (il corsivo è nostro).

In termini generali, la prima differenza, radicale, è appunto il porsi questo Codice non come testo “generale”, eventualmente integrabile da parte delle singole amministrazioni, ma come contenuto “minimo”, necessariamente e doverosamente suscettibile di essere ampliato e specificato. In questo senso, il fatto di mantenere una struttura “asciutta” di doveri pare assolutamente coerente col nuovo approccio.

Se scendiamo ad analizzare le singole previsioni, appare comunque evidente un qualche maggiore grado di specificazione e dettaglio: il nuovo Codice di comportamento si pone in questo senso, più del precedente, come fonte di precetti puntuali e di indicazioni operative. Resta una prospettiva di proiezione sul dipendente dei principi cardine delle riforme amministrative dell’ultimo ventennio: i doveri del dipendente costituiscono dunque un piccolo manuale che ci guida nelle trasformazioni del sistema amministrativo ed il Codice risulta essere, in particolare, lo strumento che proietta sul funzionario, come propri obblighi di condotta, le regole che reggono l’azione pubblica. Così, l’economicità, l’efficacia, l’efficienza, la trasparenza, l’imparzialità e non discriminazione, la comunicazione tra amministrazioni⁴⁷, il rispetto di standard di qualità⁴⁸, assumono un rilievo nella dimensione soggettiva dei doveri del funzionario, così come l’hanno nella dimensione oggettiva della disciplina del dispiegarsi della funzione.

Questa valenza del Codice come strumento che conforma ed indirizza l’azione porta con sé, evidentemente, il fatto di non poter sottovalutarne le previsioni e, al contempo, le dimenticanze: così è per l’omissione del dovere di chiarezza di linguaggio, presente nella precedente formulazione ma non ripreso dal d.P.R. 62/2013⁴⁹.

(47) Cfr., per tutti questi principi, quanto previsto dall’art. 3 del d.P.R. 62/2013.

(48) V. art. 12, comma 3, del d.P.R. 62/2013.

(49) La cosa, si noti, appare tanto più contraddittoria se si pensa che quasi contestualmente all’adozione del nuovo Codice, lo stesso governo, con il d.lgs. 33/2013, art. 6, sanciva la chiarezza e la comprensibilità tra i principi da seguire nella diffusione di informazioni *on line*. Il dovere di “chiarezza” era previsto, nel precedente Codice di comportamento, dall’art. 11, comma 4, che prevedeva che “nella redazione dei testi scritti e in tutte le altre comunicazioni il dipendente adotta un linguaggio chiaro e comprensibile”.

Il Codice rispondendo a quanto previsto (come contenuto obbligatorio) dalla legge⁵⁰, contiene specifiche disposizioni relative a “regali, compensi ed altre utilità”, ricomprendendo in questo contesto anche un divieto di collaborazioni con soggetti privati “che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti l’ufficio di appartenenza”⁵¹.

Dalla lettura delle previsioni contenute nel Codice appare presente un rafforzamento dell’attenzione al tema dei conflitti di interesse, sia reali che apparenti, ed in questo senso è evidente come lo strumento si ponga in coerenza con una disciplina volta a prevenire i fenomeni di malcostume e, al contempo, a rilegittimare le istituzioni pubbliche nei confronti dei cittadini.

Al contenimento di eventuali situazioni di conflitto, tra la funzione pubblica ed interessi privati, propri o di terzi, sono rivolti obblighi di *disclosure* (l’obbligo di comunicare la propria appartenenza ad associazioni o la presenza di rapporti di collaborazione retribuiti nel triennio precedente), doveri di astensione⁵², misure di trasparenza.

Interessante è, in questo contesto ma complessivamente, l’attenzione che viene prestata alla “apparenza”⁵³: è un tratto distintivo dell’etica pubblica quello di dedicare specifica valenza non solo alla concreta o potenziale lesività dei comportamenti, ma anche alla valutazione pubblica che può connettersi ad una determinata condotta. Questo “pa-

(50) Infatti, in base al comma 1 dell’art. 54 del d.lgs. 165/2001, esso “comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l’espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d’uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia”.

(51) Art. 4 d.P.R. 62/2013.

(52) Artt. 6, comma 2, e 7 d.P.R. 62/2013.

(53) Da notare però, al contrario, come sia particolarmente scarna la disciplina dei doveri “fuori dal servizio”: questo può forse essere giustificato dal fatto che si tratta di doveri il cui rilievo è fortemente variabile, legandosi strettamente alle funzioni, alle qualifiche ed alle competenze affidate ai diversi funzionari ed ai diversi settori di intervento (v. D. CASALINI, *La rilevanza dei comportamenti “fuori servizio” dei dipendenti pubblici*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, cit., spec. pp. 234-240). È dunque, questo, un ambito nel quale un ruolo significativo appare correttamente affidato ai codici delle singole amministrazioni.

radosso”⁵⁴ dell’etica pubblica, per il quale la forma finisce per essere sostanza, si sviluppa in varie previsioni del decreto: così, l’obbligo di astensione rileva in situazioni di conflitto “anche potenziale”⁵⁵ con interessi personali. Più complessivamente, a rilevare è però l’attenzione al pericolo di pregiudizio per l’immagine dell’amministrazione, che emerge già tra i principi generali del Codice⁵⁶ che si preoccupa, sempre in termini generali, di “preservare il prestigio” delle istituzioni⁵⁷. I doveri contenuti nel Codice sono suscettibili di essere integrati attraverso due percorsi distinti.

Da un lato, secondo quanto previsto già a livello di norma primaria, questi si arricchiscono dei doveri “relativi all’attuazione del Piano di prevenzione della corruzione”⁵⁸, dei quali la legge afferma (al pari) la valenza a fini disciplinari. In questo senso, nel Codice, è contenuta una norma “in bianco” di collegamento: una sorta di “clausola di ingresso” sulla scorta della quale “il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano”⁵⁹.

Inoltre, il Codice “base” deve essere integrato e specificato attraverso propri codici da parte delle amministrazioni, adottati “con procedura aperta alla partecipazione”, previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione (ovviamente, se previsto dalla legge). Qui la legge lascia alcuni dubbi, o meglio consente un certo spazio di apprezzamento: in primo luogo, rispetto alle modalità partecipative da seguire. Si tratta, evidentemente, di percorsi rimessi alle singole amministrazioni, ma che paiono in ogni caso orientati diversamente rispetto a quanto previsto dalla precedente formulazione

(54) Cfr. D.F. THOMPSON, *Paradoxes of Government Ethics*, in *Public Administration Review*, 3, 1992, p. 254 ss.

(55) Art. 6, comma 3, d.P.R. 62/2013.

(56) Art. 3, comma 3, ma cfr. anche art. 10, sempre del d.P.R. 62/2013, che si preoccupa di evitare che il comportamento nei rapporti privati del dipendente “possa nuocere all’immagine dell’amministrazione”.

(57) Art. 4, comma 3, d.P.R. 62/2013.

(58) Art. 54, comma 3, d.lgs. 165/2001.

(59) Art. 8 del d.P.R. 62/2013.

dell'art. 54, che al comma 5 prevedeva la possibilità, da parte di ciascuna amministrazione, di adottare proprie regole di condotta “sentite le organizzazioni sindacali rappresentative” (nonché “le associazioni di utenti e consumatori”).

Appare evidente, al riguardo, la scelta di non riconoscere un ruolo privilegiato alle associazioni sindacali nella definizione dei doveri “pubblici” dei funzionari⁶⁰: escluse dal processo di adozione del Codice “nazionale”⁶¹, le associazioni sindacali *possono* rientrare tra i soggetti coinvolti nel percorso volto all’approvazione dei Codici da parte delle singole amministrazioni, ma al pari degli altri *stakeholders* e sulla base delle scelte e dei modelli partecipativi propri di ciascuna istituzione⁶².

Il processo partecipativo di adozione dei nuovi Codici di comportamento delle singole amministrazioni è un passaggio importante, nella prospettiva di un’applicazione “politica” e non meramente burocratico-formale della previsione: la scommessa aperta dalla legge 190/2012 sul fronte dell’etica pubblica potrà, infatti, essere vinta se le amministrazioni coglieranno realmente quest’opportunità “e si asteranno dal ripetere, nei loro codici, enunciazioni di principio già presenti nella legge e nel codice generale”⁶³.

Un’altra, diversa questione si pone rispetto all’organo competente all’adozione del Codice “decentrato”: la precedente formulazione rimetteva la facoltà all’organo di vertice di ciascuna amministrazione, mentre nel nuovo testo si parla di “ciascuna amministrazione”. Premesso che la soluzione di questi, ed altri, dubbi può ritenersi rimessa

(60) Il nuovo art. 54 del d.lgs. 165/2001, infatti, “non menziona più, in nessun passaggio, il ruolo delle organizzazioni sindacali, né per la fase di redazione del codice generale, né per l’adozione di codici da parte delle singole amministrazioni” (v. E. D’ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, cit., p. 222).

(61) Nella precedente formulazione dell’art. 54 del d.lgs. 165/2001, era espressamente previsto che l’adozione del Codice avvenisse sentite le associazioni sindacali.

(62) Sull’essere la partecipazione un contenitore suscettibile di essere variamente riempito di contenuti, specie in casi come questo in cui la formulazione del legislatore è particolarmente “aperta”, si veda ad es. A. VALASTRO, *Dizionario della partecipazione*, Perugia, 2012.

(63) In questi termini B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit.

già alla CIVIT⁶⁴, cui compete la definizione di “criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione” proprio al fine dell’adozione da parte di ciascun soggetto pubblico di un proprio codice di comportamento “integrativo”, pare in ogni caso evidente che, così come il codice “base” è stato adottato dal vertice politico, lo stesso possa ritenersi per le singole amministrazioni.

D’altro canto, rispetto al Piano per la prevenzione della corruzione, che come visto si integra strettamente con il Codice, la legge è esplicita nell’affidare la competenza all’organo di indirizzo politico dell’amministrazione. Ancora, la natura del Codice, che per omogeneità con il codice base deve ritenersi (e preferirsi) regolamentare, circoscrive e chiarisce ulteriormente rispetto alla competenza sull’adozione, salva l’incertezza che residua a livello locale tra competenza consiliare (soluzione che pare preferibile)⁶⁵ o di giunta⁶⁶.

Va peraltro premesso che, a livello territoriale, l’adozione del Codice è anche legato, secondo quanto previsto dall’art. 1, comma 60 della legge 190/2012, alla definizione di intese, in Conferenza unificata, che si riferiscono a diversi momenti attuativi della riforma, ma che riguardano in modo specifico anche l’adozione dei codici “decentrati”. A queste intese, previste entro 120 giorni dall’entrata in vigore della legge 190/2012, compete, secondo la circolare della funzione pubblica⁶⁷, anche l’individuazione delle “necessarie misure di flessibilità” volte

(64) Nonché, per le amministrazioni territoriali, all’intesa da definire in Conferenza unificata secondo quanto previsto dall’art. 1, comma 60, della legge 190/2012.

(65) Questo, sia per ragioni più propriamente politiche, per conferire la massima legittimazione ed investitura politica al Codice, in un contesto di condivisione o quantomeno partecipazione delle minoranze, sia per ragioni di competenza, che derivano dal fatto che il rilievo *organizzativo* del Codice di comportamento è “indiretto” (cfr. F. MERLONI, in questo fascicolo, par. 7.1), e questo fa sorgere dubbi rispetto alla competenza della Giunta comunale.

(66) Questo, in particolare, in virtù della competenza che il TUEL (d.lgs. 267/2000, art. 48, comma 3) rimette alla Giunta comunale rispetto all’adozione del regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi.

(67) Circolare n. 1/2013 del Ministro Patroni Griffi, avente ad oggetto *Legge n. 190 del 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*.

ad adattare alle specificità degli enti locali i meccanismi della legge. La valenza disciplinare del codice delle singole amministrazioni (al pari di quello “base”), sposta sulla contrattazione decentrata un pezzo significativo delle esigenze di raccordo tra doveri (rilevanti a fini disciplinari) e sanzioni corrispondenti, ed ha dunque effetti sulla struttura della contrattazione⁶⁸: in ogni caso, sia con riferimento ai doveri contenuti nel Codice “base” che a quelli definiti dalle amministrazioni, oltre che relativamente a quelli fissati dai Piani anticorruzione⁶⁹, alla contrattazione, quale che ne sia il livello, non competerà definire “se” alla violazione corrisponda una sanzione disciplinare, ma piuttosto fissare quale sia la sanzione, nel rispetto di principi di proporzionalità e gradualità. Non il “cosa” è rilevante ai fini disciplinari, in sostanza, ma il “come” (oltre che, evidentemente, la definizione di ulteriori obblighi disciplinari più direttamente rilevanti nella prospettiva dell’efficiente prestazione lavorativa).

7. L'ambito soggettivo di applicazione

Il Codice trova applicazione per tutto il personale delle pubbliche amministrazioni, così come definite dall’art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, dunque ivi compresi gli enti territoriali⁷⁰, e si riferisce tanto al personale in regime di diritto privato quanto (compatibilmente “con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti”) alle restanti categorie di personale in regime di diritto pubblico.

Risultano escluse dal campo di applicazione della norma alcune figure professionali comunque destinatarie di proprie regole di condotta, quali i docenti universitari⁷¹. Per i magistrati e gli avvocati dello Stato,

(68) Cfr. B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit.

(69) Sui quali, cfr. F. DI CRISTINA, *I piani per la prevenzione della corruzione (art. 1, commi 5-14)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO, *La legge anticorruzione*, cit., p. 91 ss.

(70) Costituisce parziale eccezione solo il regime previsto per le Regioni a Statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano: qui le previsioni del codice si applicano “nel rispetto delle attribuzioni derivanti dagli statuti speciali” in materia di organizzazione e contrattazione collettiva del personale regionale e locale (art. 2, comma 4, del d.P.R. 62/2013).

(71) Per i quali la legge 240/2010 prevede specifici codici etici.

lo stesso art. 54 prevede uno speciale regime di codificazione etica, che peraltro riproduce in larga misura quanto già fissato nella precedente formulazione.

Con riferimento all'ambito di applicazione, sono però soprattutto due le novità di un certo rilievo. Ferma la disattenzione per la "politica" (e, quindi, per i funzionari onorari che compongono, per elezione o nomina, gli organi politici di vertice delle amministrazioni), il Codice trova, infatti, sia pure entro percorsi parzialmente diversi, espressamente applicazione per i "collaboratori e consulenti" e per i dirigenti delle amministrazioni⁷².

Dal primo punto di vista, ci troviamo di fronte ad una novità certamente rilevante: le pubbliche amministrazioni sono tenute ad estendere "per quanto compatibili" gli obblighi di condotta previsti dal Codice anche al personale "non dipendente" (collaboratori, consulenti, titolari di organi e incarichi negli uffici di diretta collaborazione, financo i "collaboratori di imprese fornitrici di beni e servizi"). A tal fine negli atti di incarico o nei contratti "le amministrazioni inseriscono apposite [...] clausole di risoluzione o decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi". Questa previsione, che conferisce natura contrattuale alla applicazione degli obblighi del Codice a persone esterne alle pubbliche amministrazione, appare una soluzione apprezzabile, perché elimina, come ravvisato anche dal Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema del regolamento, "ogni possibile contrasto con la norma primaria"⁷³.

Dalla seconda angolazione, merita attenzione il fatto che la posizione del dirigente⁷⁴, già in termini di responsabilità disciplinare ed ora di doveri di comportamento, sia progressivamente uscita dal cono d'om-

(72) Cfr., criticamente rispetto alla assenza di una esplicita previsione di queste categorie nell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 (assenza cui ovvia, ora, lo stesso d.P.R. 62/2013), E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, cit., p. 225.

(73) Si veda Consiglio di Stato, sez. atti normativi, 21 febbraio 2013, n. 00097/2013.

(74) Dirigenti che sono menzionati, nella nuova formulazione, "non solo nella veste di controllori [...] ma anche nella veste di controllati, a loro volta passibili di sanzioni disciplinari" (così E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, cit., p. 224).

bra nel quale era stata posta dall'errata equiparazione con il modello della dirigenza privata, dove la dimensione disciplinare è sostanzialmente eclissata dal rapporto fiduciario che intercorre con il datore di lavoro. Ciò su cui punta il riformato Codice, anche sulla base di quanto previsto a livello legislativo, è dunque una specificazione dei doveri del dirigente, cui si applicano le altre disposizioni del d.P.R. 62/2013 ma che è in modo puntuale destinatario, insieme alle altre figure "assimilate"⁷⁵, delle previsioni contenute nell'art. 13.

Come accennato, uno dei problemi che aveva contribuito alla scarsa applicazione del precedente Codice era stata la sua eccessiva genericità: questo, in particolare, mentre la specificità del ruolo dirigenziale, delle sue competenze e dei suoi poteri richiede, e giustifica, la previsione di regole dedicate. Il Codice contiene, dunque, secondo quanto fissato dall'art. 54, comma 1, "una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite": troviamo, qui, obblighi più penetranti di *disclosure*, ma soprattutto doveri relativi alla gestione del personale. Ecco, allora, doveri, peraltro di massima generici, quali l'adozione di un "adeguato comportamento organizzativo"⁷⁶, la cura del benessere organizzativo, l'attenzione all'aggiornamento del personale ed all'inclusione⁷⁷, l'equa ripartizione dei carichi di lavoro⁷⁸, la valutazione imparziale del personale⁷⁹, oltre che la sollecita attivazione della responsabilità disciplinare e la tempestiva denuncia di eventuali reati⁸⁰.

(75) Ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.P.R. 62/2013, tali previsioni si applicano ai dirigenti, ivi compresi i titolari di incarico "esterni" (v. art. 19, comma 6, d.lgs. 165/2001) e ai soggetti che svolgono funzioni equiparate a quelle dirigenziali negli uffici di diretta collaborazione, oltre che i titolari di posizioni organizzative negli enti privi di dirigenza.

(76) Art. 13, comma 2, d.P.R. 62/2013.

(77) Art. 13, comma 5, d.P.R. 62/2013.

(78) Art. 13, comma 6, d.P.R. 62/2013.

(79) Art. 13, comma 7, d.P.R. 62/2013.

(80) Art. 13, comma 8. Previsione, quest'ultima, che si lega peraltro ai compiti di "vigilanza sull'applicazione del Codice" che il d.lgs. 165/2001, art. 54, affida appunto ai dirigenti.

8. Profili e problemi applicativi: il ruolo delle amministrazioni

Da poco entrato in vigore, il Codice di comportamento, ma nel complesso lo stesso sistema delle politiche anticorruzione, si trova di fronte a sfide decisive, che ne segneranno il radicamento nel tessuto amministrativo o, al contrario, la condanna, dopo l'ennesimo tentativo di rilancio, all'irrelevanza.

Non mancano gli elementi che consentono di porsi di fronte alla fase attuativa, che pure sconta un momento politico non privo di incertezze, con un ragionevole, ancorché moderato, ottimismo: per la prima volta il Codice, rinvigorito nella sua valenza giuridica, chiaritone il rilievo disciplinare, si pone all'interno di un sistema di strumenti, destinati a rinforzarsi (o sorreggersi) l'un l'altro.

È evidente, in particolare, lo stretto collegamento tra la predisposizione dei piani anticorruzione e l'efficace messa a punto del Codice di comportamento: il Piano, previsto dall'art. 1, comma 5, della legge 190/2012, "indica gli interventi organizzativi" volti a prevenire il rischio di corruzione ed alla sua adozione ed al suo rispetto è preposto un responsabile che è chiamato a rispondere a titolo personale (e disciplinare), salvo che provi di aver predisposto il piano e di aver vigilato sul suo rispetto⁸¹. Dal momento che i contenuti del Piano, come visto, si integrano con i doveri del Codice e ne costituiscono parte, risulta evidente che il responsabile dell'anticorruzione finisce per essere chiamato a sovrintendere, e vigilare, anche sul corretto funzionamento delle regole di condotta, intendendo con questo, in particolare, la predisposizione di adeguate politiche di formazione per favorirne la conoscenza e di controllo per assicurare l'emersione di eventuali violazioni.

Per quanto attiene agli aspetti legati alla formazione, il nuovo sistema di doveri richiederà di essere interiorizzato, perché possa essere effettivamente in grado di dispiegare i suoi effetti: decisiva è in questo senso una formazione che sia ad un tempo "culturale" (e, quindi, propriamente etica) e "tecnica" (con riferimento puntuale ai doveri ed alle condotte che si richiedono nei diversi contesti), che si affianchi in

(81) V. l'art. 1, comma 12, della legge 190/2012.

questo processo ai più incisivi meccanismi volti ora a garantire la conoscenza dei Codici, a partire da quello generale (la consegna al dipendente, ma anche la sua sottoscrizione come momento di assunzione consapevole di responsabilità, oltre che le misure di pubblicità)⁸². Rilevante, nel processo di *enforcement* del nuovo modello, è anche il rapporto con le regole di trasparenza⁸³, che contribuiscono a definire un ambiente maggiormente favorevole per l'emersione di comportamenti scorretti, nonché quello con le norme sull'inconferibilità che consentono di eliminare in radice una serie di situazioni di potenziale conflitto di interessi⁸⁴.

Significativo, per una migliore efficacia dello strumento, è, però, in misura non secondaria, il suo inserirsi in un contesto di rafforzamento della funzionalità della responsabilità disciplinare, frutto in larga parte delle riforme del 2009 che hanno inteso rendere più agevole l'attivazione di procedure volte all'irrogazione di sanzioni, oltre che a favorire l'emersione dei comportamenti devianti.

Resta, anche dopo le riforme, il rischio legato al fatto che, nelle amministrazioni pubbliche, l'interesse a perseguire la devianza disciplinare è spesso "un interesse minimo"⁸⁵: il legislatore ha costruito, tra

(82) Un passaggio, quello della sottoscrizione, che assume un rilievo in qualche misura assimilabile a quello del giuramento, non più previsto per il personale "privatizzato", quale assunzione come propri dei doveri inerenti alla funzione.

(83) Il collegamento tra trasparenza ed integrità, esaltato dalla legge 190/2012 e dal successivo d.lgs. 33/2013, è presente in modo significativo anche nelle riforme di pochi anni prima. Così, la stessa Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza (CIVIT), nel fornire le sue linee di indirizzo per la redazione dei piani per la trasparenza, aveva evidenziato che "con riferimento alla legalità e alla cultura dell'integrità, la pubblicazione di determinate informazioni pubbliche risulta *strumentale* alla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. [...] La trasparenza è, dunque, il mezzo attraverso cui prevenire e, eventualmente, disvelare situazioni in cui possano annidarsi forme di illecito e di conflitto di interessi" [...] Pertanto, gli obblighi di trasparenza risultano correlati a un siffatto novero di principi e regole nella misura in cui il loro adempimento è volto alla rilevazione di ipotesi di *maladministration e alla loro consequenziale eliminazione*" (delibera 105/2010).

(84) Il riferimento è, in primo luogo, alle ipotesi di inconferibilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni (d.lgs. 39/2013, artt. 4 e 5).

(85) Così P.G. LIGNANI, *La responsabilità disciplinare dei dipendenti dell'amministrazione statale*, cit.

le riforme del 2009 e quelle del 2012, un sistema fatto di incentivi e automatismi, forme di responsabilizzazione, misure organizzative, meccanismi di trasparenza, che mirano a “forzare” all’intervento un datore di lavoro pubblico tradizionalmente scarsamente sollecito nel riscontrare violazioni alle regole di condotta⁸⁶.

La perdurante presenza di una, seppure variamente, penetrante capacità dei vertici politici di condizionare la dirigenza⁸⁷, da un lato indebolisce l’autonoma capacità di questa di assumere una veste pienamente datoriale, dall’altro trasferisce sulla politica, in assenza però di adeguati meccanismi di responsabilizzazione, un ruolo significativo nella costruzione di un “clima” di contrasto alla *maladministration* e di sostegno ed incentivo all’attivazione di procedure sanzionatorie. In questo senso, una delle lacune della legge 190/2012, vale a dire il mancato intervento sul versante dello *spoils system*⁸⁸ e dell’indipendenza “soggettiva” della dirigenza, rischia di pregiudicare il funzionamento dei rinnovati istituti volti al rafforzamento dell’imparzialità e dell’integrità dei funzionari.

È, complessivamente, una sfida, quella della prevenzione e del contrasto della corruzione e ricostruzione di un’etica pubblica, che richiede dunque un forte investimento, a livello di vertici politici ed amministrativi nei diversi enti ed organismi pubblici. Il rischio, altrimenti, è quello, cui si è già assistito, di un’adesione meramente formale alla riforma, ai suoi piani e codici, attraverso un’amministrativizzazione di questi processi. La stanca e “dovuta” attuazione, a livello di singole amministrazioni, della riforma mediante la predisposizione formalistica dei piani e programmi, l’adozione di propri codici di comporta-

(86) In questo senso cfr. già, ad es., P. VIRGA, *La responsabilità disciplinare*, in *Atti del LXIV convegno di studi amministrativi di Varenna*, Milano, 1999, p. 308, per il quale “nel rapporto pubblicistico manca un padrone sollecito a far rispettare i doveri del dipendente”.

(87) La questione, che rimanda in particolare alla tematica dello *spoils system*, è da ultimo ampiamente affrontata da B. PONTI, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, cit.

(88) Cfr. B.G. MATTARELLA, M. CLARICH, *La prevenzione della corruzione*, cit., 67, che segnalano tra le “lacune più evidenti” il mancato intervento sui meccanismi di *spoils system*.

mento visti come meri “adempimenti” di obblighi legali, costituisce un rischio non minore dell’attenuarsi della spinta ed attenzione politica a livello nazionale.

La copertura politica, e dei cittadini, rispetto a questi processi è decisiva, sia a livello governativo che, non meno, a livello di singole amministrazioni. Lo strumentario predisposto dal legislatore appare, questa volta, certo perfettibile ma adeguato; resta da verificare se, a partire dalla fase di formazione sulla conoscenza del Codice per arrivare all’adozione di codici calibrati sulle singole realtà, un sistema politico ed amministrativo quanto mai debole troverà al suo interno le energie per rispondere a queste sfide e, così facendo, rilegittimarsi.

