

**Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione:
l'orizzonte di un'etica pubblica**
di Camilla Buzzacchi

SOMMARIO: 1. La lotta alla corruzione come emergenza nazionale. – 2. Il modello costituzionale. – 3. La disciplina di contrasto alla corruzione del 2012. – 4. Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici. – 4. 1. L'evoluzione dello strumento: dal codice del 1994 a quello del 2013. – 4. 2. Il codice approvato l'8 marzo 2013. – 5. Conclusioni.

1. La lotta alla corruzione come emergenza nazionale.

L'attività dei nostri apparati pubblici è ormai tristemente caratterizzata, da decenni, da fenomeni di corruzione il cui insorgere determina, da un lato, un grande danno per l'intera collettività, in considerazione delle ingenti risorse economiche che tali pratiche assorbono e che non si traducono in risultati virtuosi della pubblica amministrazione; e dall'altro, un consistente danno per l'immagine e la credibilità della stessa macchina pubblica, che sempre meno appare coerente e compatibile rispetto al modello di etica e di correttezza che invece dovrebbe rappresentare per i cittadini.

Va precisato che il fenomeno – definito ormai unanimemente dagli scienziati sociali come uso distorto degli uffici pubblici al fine di trarne vantaggi personali¹ – non è certo peculiare del solo ordinamento italiano: si tratta, piuttosto, di una tendenza che accomuna gran parte dei sistemi amministrativi moderni, al punto che è ormai alta l'attenzione per il problema anche, e forse soprattutto, a livello internazionale². Varie organizzazioni internazionali, tra le quali si possono ricordare il *Group of States against corruption* (GRECO) istituito in seno al Consiglio d'Europa, e *Transparency International*³, monitorano l'evoluzione di queste tendenze all'interno degli apparati

¹ La letteratura di riferimento è J. GARDINER, *Defining Corruption*, in A. HEIDENHEIME, M. JOHNSTON (eds.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 2002; J. SVENSSON, *Eight Questions about Corruption*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 3, 2005. V. VISCO COMANDINI, *Profili economici della corruzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010, p. 73, osserva come tale definizione «presenta il vantaggio di includere in un'unica categoria fattispecie diverse, quali la vendita illegale di beni pubblici da parte dei funzionari corrotti, le tangenti nelle gare ad evidenza pubblica o l'appropriazione o distrazione di risorse pubbliche».

² Sul tema si rinvia all'approfondimento di S. BONFIGLI, *La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (curr.), *Al servizio della Nazione: etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Franco Angeli, 2009.

³ *Transparency International* produce dei rapporti, dai cui dati è stato calcolato un *Corruption Perception Index* che crea una sorta di classifica tra gli Stati: le ultime rilevazioni collocano l'Italia al 72° posto su 174 Paesi valutati, e segnalano la tendenza ad uno slittamento ulteriore nella graduatoria, nella quale abbiamo già superato – in peggio – Paesi come il Ghana e la Macedonia.

pubblici e richiedono agli Stati la correzione di queste degenerazioni. E del resto sono talmente alti i costi connessi all'emergenza corruttiva⁴ che risulta ormai impensabile non rafforzare gli strumenti per contrastare, o almeno arginare, un andamento che incide sul sistema economico nel suo complesso⁵.

La percezione del problema e dunque l'intenzione di contrastarlo risale in Italia ad almeno due decenni fa, a seguito delle travagliate vicende scandalistiche⁶ dell'inizio degli anni Novanta. Si susseguirono allora due commissioni di lavoro, la prima – il Comitato di studio sulla prevenzione della Corruzione – nominata dal Presidente della Camera dei deputati e presieduta da Sabino Cassese, e la seconda – la Commissione sulle disfunzioni e gli illeciti nella Pubblica Amministrazione – nominata dal Ministro della funzione pubblica e presieduta da Gustavo Minervini⁷. Entrambe individuano alcuni fattori in presenza dei quali la corruzione può svilupparsi e radicarsi, ed entrambe si adoperarono per additare i possibili rimedi per debellarla.

Un passaggio significativo è stato poi rappresentato dalla l. n. 3/2003 – *Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione* – che ha provveduto ad introdurre un organo *ad hoc* per fronteggiare la diffusione della corruzione: l'Alto commissario per la prevenzione della corruzione, ha operato fino al 2008 senza raggiungere rilevanti risultati, e ad esso il d.lgs. n. 150/2009 di

Anche la Banca mondiale effettua le proprie rilevazioni e l'indice che ha elaborato – il *Rating of control of corruption* (RCC) – è altrettanto inclemente verso il nostro Paese, che si troverebbe agli ultimi posti in Europa, ma in più, anche in questo caso, con un andamento di evidente cedimento delle posizioni.

Si vedano anche le considerazioni di G. DE VERGOTTINI, *Una road map contro la corruzione*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2, 2012.

⁴ R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in *www.astrid-online.it*, 2012, p. 2, osserva come talvolta i costi derivano anche solo dalla percezione del fenomeno. L'A. riporta i dati stimati dalla Corte dei Conti, che li quantifica nella misura di diversi miliardi di euro: e osserva come sia «particolarmente gravoso, ancora, l'impatto sulla crescita del Paese: la diffusione del fenomeno corruttivo altera, in primo luogo, la libera concorrenza e favorisce la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che, invece, si rifiutano di accettarne le condizioni».

Riporta inoltre proprio le stime prodotte dalla Banca mondiale, secondo le quali le imprese costrette a fronteggiare una pubblica amministrazione corrotta e che devono pagare tangenti crescono in media quasi del 25% di meno di imprese che non fronteggiano tale problema; le piccole imprese hanno un tasso di crescita delle vendite di più del 40% inferiore rispetto a quelle grandi.

Ma oltre a questi, ancora R. GAROFOLI constata che il sistema economico paga altri costi che si possono considerare indiretti: sono quelli legati ai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi collettivi; per non parlare dei costi di tipo sistemico.

⁵ V. VISCO COMANDINI, *Profili economici della corruzione*, cit., p. 69, riferisce come la corruzione sia un «fenomeno sociale complesso, preesistente al capitalismo, nelle società occidentali coevo alla nascita della *polis* da cui è sorta la democrazia, ed è sorella bastarda della tassazione, da cui si distingue per il carattere di scambio nascosto e per la pervasività con cui si radica nella comunità. La teoria economica solo di recente ha iniziato ad occuparsene con sistematicità, ma sembra ancora mancare un quadro concettuale unitario, capace di spiegare non tanto i meccanismi con cui si diffonde e mantiene, studiati ormai con sempre maggiore dettaglio analitico, quanto piuttosto le interrelazioni fondamentali con il sistema economico e con le organizzazioni pubbliche da cui si origina, che risultano generare esiti diversi a seconda del contesto economico e politico-istituzionale osservato».

⁶ Osservano efficacemente F. MERLONI, L. VANDELLI, *Introduzione. Prevenzione e repressione della corruzione: aprire una nuova pagina*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (curr.), *La corruzione amministrativa*, cit., p. 17, come «il sistema italiano si presenta sempre più travagliato da scandali, compiacenze, complicità, collusioni, contiguità; attraversato da trame, reti, reticoli, ragnatele di interessi; guastato da regalie, elargizioni, erogazioni, appropriazioni, intimidazioni, nomine, prebende, appalti, commesse, consulenze; condizionato da faccendieri, factotum, mediatori, mestatori, millantatori, collusi; bazzicato da caste, cricche, cupole, consorterie, comitati d'affari, clientele, parentele».

⁷ Sul punto si rinvia a B. G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*, in *www.masterprocurement.it*, 2012, ed a R. CIFARELLI, *Corruzione "amministrativa" e controlli: spunti di riflessione*, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ha sostituito la Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza – Civit – che si è vista affidare attribuzioni sia in tema di valutazione che in tema, appunto, di integrità⁸. È questa medesima disciplina che ha inoltre introdotto il Piano nazionale anticorruzione, e che dunque ha rappresentato un primo serio tentativo di contrasto alla patologia della corruzione.

Va poi ricordato quanto si è prodigata la nostra giurisdizione contabile per richiamare l'attenzione sulla questione: da ultimo il presidente della Corte dei conti ha segnalato i pericoli insiti nel fenomeno corruttivo lo scorso 5 febbraio 2013, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, denunciando che la corruzione in Italia ha ormai assunto «natura sistemica che, oltre al prestigio all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica l'economia della nazione». Ma molteplici sono state le audizioni parlamentari – quella del 14 settembre 2011 in Commissione I e II della Camera su A.C. 4434 recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; quella del 27 luglio 2010 su A.S. 2156 recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione – nonché i Protocolli d'intesa fra la Corte dei conti e la Funzione pubblica per la lotta alla corruzione, con i quali l'organo contabile ha dimostrato di essere consapevole delle dimensioni di tale piaga e intenzionato a contribuire per porvi un argine.

Malgrado la diffusa consapevolezza dell'esistenza di queste pratiche e la crescente sensibilità in relazione alla loro estirpazione, il fenomeno non ha dimostrato nessuna propensione ad un ridimensionamento⁹, ed anzi: negli ultimi anni ha rivelato dimensioni sempre più allarmanti, che hanno indotto la classe politica ad un nuovo intervento normativo, che è arrivato a compimento con la l. n. 190/2012 recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, che indubbiamente segna un passaggio importante. Tanto più importante in considerazione del periodo di crisi non solo economica, ma anche e soprattutto politica, culturale – se non addirittura etica – che sta attraversando il nostro sistema istituzionale, politico, economico e anche sociale: un passaggio di crisi di valori e di identità, del quale i comportamenti poco virtuosi dei servitori della «cosa pubblica» costituiscono un elemento di non secondaria importanza.

Lo sforzo messo in atto dalla disciplina del 2012 è ampio e complesso, prevedendo una molteplicità di azioni e di misure idonee ad affrontare ed a contenere le dilaganti manifestazioni di *maladministration*¹⁰: la questione, per essere adeguatamente impostata, richiede infatti un insieme

⁸ Si rinvia alla ricostruzione di B. G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2013, p. 125 ss. Su questa soluzione vi era stato il giudizio, piuttosto scettico, di C. MARZUOLI, *Fenomeni corruttivi e pubblica amministrazione: più discipline, un unico intervento*, in *Diritto penale e processo*, n. 9, 2011.

⁹ G. MELIS, *La pubblica amministrazione: una riforma mancata*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2012, evidenzia come l'incapacità di incidere radicalmente sull'organizzazione e sulle logiche degli apparati pubblici abbia determinato anche una ripresa della corruzione amministrativa.

Per un quadro generale degli sviluppi della corruzione in Italia si veda il saggio di A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (curr.), *La corruzione amministrativa*, cit.

Si rinvia anche ad alcuni lavori della letteratura economica: A. DEL MONTE, E. PAPAGNI, *Public expenditure, corruption, and economic growth: the case of Italy*, in *European Journal of Political Economy*, 2001; dei medesimi AA., *The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis*, in *European Journal of Political Economy*, 2007.

¹⁰ Secondo la nota definizione di S. CASSESE, *Maladministration*, in *Foro italiano*, V, 1992.

di interventi diversificati, che spaziano da un approccio di natura repressiva fino ad arrivare alla leva di carattere preventivo. Le riflessioni che seguono intendono illustrare e valutare uno degli strumenti di tale sistema di contrasto alla corruzione, ovvero quello strumento di tipo preventivo che è rappresentato dai codici di comportamento che devono guidare la condotta dei funzionari pubblici.

La comprensione della funzione di tale strumento richiede, tuttavia, il suo inquadramento all'interno della più ampia normativa che lo contempla, anche al fine di capire il ruolo che ad esso è riservato; nonché il suo inquadramento rispetto al sistema dei valori costituzionali, dai quali emerge la discordanza che è oggi evidente. Si procede, pertanto, anzitutto con una ricostruzione dei principi costituzionali che individuano il disegno relativo alla pubblica amministrazione, al fine di evidenziare il modello a cui l'agire amministrativo dovrebbe conformarsi; per poi illustrare, nei suoi tratti fondamentali, la legge n. 190, e dunque le molteplici direttrici di azione che essa predispone al fine di correggere la distorsione dei comportamenti. Ci si rivolge, infine, all'esame del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che lo scorso 8 marzo il Consiglio dei ministri ha adottato in attuazione dell'art. 44 della l. n. 190, con l'intento di comprendere in quale misura esso innovi il sistema di gestione della cosa pubblica e quanto sia idoneo a conseguire risultati di buona amministrazione.

2. Il modello costituzionale.

Ragionare in tema di corruzione e *maladministration* significa dar conto di una devianza dal modello che la nostra Carta fondamentale individua in materia di apparati pubblici¹¹ preposti al soddisfacimento dell'interesse generale: individuando una serie di principi irrinunciabili affinché il bene della collettività sia adeguatamente perseguito e realizzato.

È dunque un passaggio necessario e prezioso quello di ricostruire la cornice tracciata dalla Costituzione al fine di fornire «una guida capace di orientare le condotte pubbliche e private volte a contrastare efficacemente i processi corruttivi»: ciò significa che il nostro testo fondamentale «non si sottrae al problema della etica pubblica, ma lo affronta in modo originale, nella prospettiva di una democrazia pluralista»¹². L'originalità del modello proposto è dunque rappresentata da un insieme di disposizioni – gli artt. 28, 54, 97 e 98 Cost. – dalle quali è deducibile quale deve essere la qualità dell'«agire di ogni pubblico agente nell'esercizio delle funzioni che gli sono affidate»: egli deve svolgerle «con disciplina ed onore, con imparzialità nei confronti del pubblico e attraverso un'azione che nel suo complesso si pone a servizio esclusivo della Nazione, cioè della collettività medesima»¹³.

Occorre sicuramente partire dal precetto dell'art. 54, per effetto del quale tutti i cittadini devono rispettare il dovere di essere fedeli alla Repubblica e osservarne la Costituzione e le leggi, ma quei cittadini ai quali sono affidate funzioni pubbliche sono tenuti ad «adempierle con disciplina ed

¹¹ Si rinvia, in generale, ai lavori di B. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, Il Mulino, 2007 e F. MERLONI, L. VANDELLI (curr.), *La corruzione amministrativa*, cit.

¹² G. SIRIANNI, *Profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (curr.), *La corruzione amministrativa*, cit., p. 129. Si osserva ulteriormente che «nella prospettiva repubblicana, l'ordinamento democratico non può né disinteressarsi, né imporre una etica pubblica, ma deve tuttavia promuoverla, assumendola come un valore essenziale sociale e costituzionale di responsabilità personale, integrato nel sistema dei valori costituzionali, e conferendo ad essa la forma, variamente atteggiata, del dovere civico».

¹³ V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (curr.), *La corruzione amministrativa*, cit., p. 90.

onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge»¹⁴. La fedeltà richiesta ai cittadini postula una «“Repubblica”... intesa come l'esserci – sempre e comunque – un terreno di convivenza, il non smarrire in qualunque evenienza) una *casa comune*, pur nel dispiegarsi delle passioni particolari, come condizione stessa del loro sviluppo»¹⁵: dunque una fedeltà che è cosa diversa rispetto all'osservanza delle leggi e della Costituzione, e che va oltre l'obbedienza a singoli comandi in quanto si propone come un legame appunto alla *casa comune*, che grazie alla fedeltà di ciascun cittadino si mantiene come riferimento unitario e aggregante. L'area della fedeltà – ha osservato stimata dottrina – non va intesa come limitata «ad un doveroso atteggiamento omissivo concretantesi nell'obbligo di non commettere alcuni reati» ma deve invece comprendere il dovere di «partecipare attivamente, e non solo con il voto, al funzionamento degli istituti della democrazia ed alla difesa delle istituzioni dello Stato repubblicano, nonché quello di concorrere, ove se ne realizzino le condizioni, al progresso materiale o spirituale della società»¹⁶.

Ma se questi sono i doveri che gravano su ciascun appartenente alla Repubblica, le specifiche prestazioni richieste al funzionario pubblico implicano ulteriormente «l'adozione di comportamenti rispettosi degli ordini dei superiori ovvero conformi alla dignità dell'incarico ricoperto ed in senso lato improntati alla necessaria correttezza nei confronti sia delle stesse istituzioni pubbliche che dei cittadini che a queste – ed ai loro organi ed uffici – si rivolgono»¹⁷. La disciplina e l'onore con le quali il pubblico dipendente deve adempiere le sue funzioni non costituiscono una prestazione a se stante, ma rappresentano la maniera in cui deve essere adempiuta altra prestazione: autorevole e risalente dottrina ha infatti chiarito che la funzione pubblica va svolta in una forma particolare da parte dell'agente pubblico, tale per cui rileva appunto la sua condotta, che assume e riveste una specifica importanza proprio sotto il profilo del modo in cui la funzione pubblica viene svolta¹⁸. E tale modo – identificato dalle espressioni della *disciplina* e dell'*onore* – è quello di un comportamento corretto e dignitoso: in cui non basta che il dipendente dia precisa attuazione alle direttive ricevute, ossia si atteggi conformemente ad esse, ma piuttosto adotti un «contegno manifestato nelle forme imposte dalla dignità della funzione»¹⁹.

Non è dunque diversa la fedeltà richiesta al semplice cittadino rispetto a quella pretesa dal funzionario dell'apparato pubblico: entrambe trovano fondamento nel co. 1 dell'art. 54, ma il medesimo dovere di fedeltà si atteggia diversamente nel caso del pubblico ufficiale «per la potenziale pericolosità rappresentata da un comportamento infedele da parte dei cittadini che assumono pubbliche responsabilità sia nel campo politico sia all'interno dello Stato apparato»²⁰. E in positivo si può aggiungere che «per il fatto di adempiere pubbliche funzioni quei cittadini hanno il dovere positivo di adoperarsi a vantaggio dello Stato democratico-repubblicano e dei valori che

¹⁴ Si rinvia a L. VENTURA, *Commento all'art. 54*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1994, ed a G. M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006. Sia consentito richiamare F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, III Agg., Torino, 2008, p. 337: si osserva che l'Assemblea Costituente ha quasi integralmente accolto la proposta del progetto di Costituzione, che si caratterizzava per l'esigenza di proteggere il nuovo ordinamento repubblicano dal pericolo di un ritorno all'assetto istituzionale precedente: tale obiettivo è risultato conseguibile tramite la predisposizione di vincoli giuridici di fedeltà, di obbedienza, di gerarchia e di correttezza, che in alcun modo è possibile leggere in chiave ideologica o politica, ovvero di adesione a specifiche opzioni valoriali.

¹⁵ Cfr. S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza*, Jovene, Napoli, 1986, p. 116.

¹⁶ Vedi L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 176.

¹⁷ G. M. SALERNO, *Art. 54*, cit., p. 1082.

¹⁸ Cfr. C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 177 ss.

¹⁹ *Ivi*, p. 179.

²⁰ Sul punto v. L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, cit., p. 125.

ne stanno a fondamento, che costituiscono la sua struttura portante e che si rinvergono nella Costituzione»²¹.

Da ciò deriva la diretta responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, secondo quanto affermato dall'art. 28: questa disposizione, oltre ad essere il coronamento di tutte le libertà, permette di «scoprire delle figure di funzionari e di dipendenti radicalmente nuove, sottoposte unicamente alla Costituzione e alle leggi, vincolate alla disciplina e all'onore»²² e capaci di esercitare una libertà che sia pienamente responsabile: l'affermazione di tale principio fa sì che «un'azione o un'omissione di un pubblico agente lesiva di diritti non rimanga (soltanto) conchiusa nella coscienza individuale dell'agente» né venga affrontata alla stregua di un interesse superiore e imperscrutabile dello Stato, bensì venga trattata a livello di ordinamento generale²³, secondo le comuni categorie della responsabilità civile, penale e amministrativa.

Tale disposizione ha profondamente innovato la materia della responsabilità dei pubblici funzionari, perseguendo una duplicità di obiettivi: quello della tutela del cittadino da una parte, e quello del buon funzionamento dei pubblici poteri dall'altro. L'art. 28 ha così personalizzato l'operato del singolo impiegato agente, che risponde dei propri atti nell'ambito della funzione amministrativa, ma solo se ha abusato della funzione pubblica²⁴: si tratta di una responsabilità che sorge quando il comportamento del singolo agente, che operi nell'esercizio delle sue specifiche funzioni, sia posto in essere o con l'intenzione di operare *contra legem* ovvero con grave leggerezza, nell'ambito di una decisione autonomamente assunta dal singolo soggetto²⁵. Benché la concreta operatività della previsione sia attualmente insoddisfacente, in considerazione della ricorrente rivalsea dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione piuttosto che dei singoli funzionari²⁶, il principio mantiene un significato di immensa rilevanza e su di esso si fonda una concezione di apparato pubblico chiamato a riparare gli illeciti e le scorrettezze, anche qualora compiuti dai singoli agenti dello stesso apparato, pretendendo da questi un'assunzione di responsabilità ben distinta da quella dell'apparato stesso.

I principi del buon andamento e dell'imparzialità²⁷ dell'amministrazione sono poi proclamati dall'art. 97, mentre è l'art. 98 che colloca i pubblici impiegati «al servizio esclusivo della Nazione»: le due disposizioni danno vita ad un disegno costituzionale del circuito dell'azione amministrativa che è assai complesso, fondandosi su una molteplicità di valori che da essi scaturiscono, nonché dall'impianto costituzionale nel suo insieme. Certo è che «il rapporto di servizio esclusivo dei pubblici impiegati è il corollario necessario del principio, indispensabile in tema di organizzazione funzionale dei pubblici uffici, di imparzialità, a sua volta derivato direttamente da quello di eguaglianza formale»: e se ne comprende la rilevanza se si considera che «l'amministrazione imparziale è un'amministrazione che agisce, che decide, che provvede. Quindi è un'amministrazione che assume scelte incidenti sull'assetto degli interessi frontistanti che di

²¹ *Ibidem*.

²² Cfr. in tal senso M. BENVENUTI, *Art. 28*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 587. L'A. segnala, p. 588, come solo a partire dagli anni Novanta è stata superata l'interpretazione riduttiva e parcellizzata e si è iniziato a dare risposta ad alcune precondizioni che permettessero di rendere applicabile tale disposizione.

²³ *Ibidem*.

²⁴ In tal senso R. ALESSI, voce *Responsabilità amministrativa patrimoniale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XV, Utet, Torino, 1968, p. 660.

²⁵ E. MELE, *La responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 78.

²⁶ F. PIGA, *Responsabilità civile degli amministratori pubblici: nuovi profili*, in *Foro amministrativo*, 1988, p. 746.

²⁷ Si veda R. CARANTA, *Art. 97*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, cit.: l'A. evidenzia la scarsa considerazione che tale disposizione ha ricevuto tanto in dottrina quanto da parte della giurisprudenza.

conseguenza ne risulteranno modificati. La funzionalizzazione dell'azione amministrativa al raggiungimento dell'interesse obiettivo (astratto) della Nazione è, nel modello costituzionale, la chiave che consente all'amministrazione di "prendere partito" tra gli interessi, restando imparziale»²⁸.

Indiscutibilmente è proprio l'art. 54 che ha trovato minor attuazione in ragione di una lettura riduzionista che ha svuotato il dovere della sua portata²⁹: difficile poter affermare che sia da questa svalutazione del dovere di fedeltà ed obbedienza che sono scaturiti i fenomeni degenerativi che vengono complessivamente designati in termini di «corruzione», ma indubbiamente oggi ci si appella anche a questo imperativo costituzionale per riportare gli apparati pubblici a comportamenti di correttezza e di rigore. Come è stato osservato, «la sfida sta nel verificare se questo lascito costituzionale, dimenticato da decenni, può, una volta liberato dalla polvere e dai pregiudizi che lo hanno coperto, ritrovare la sua funzione precettiva e di indirizzo, in un contesto ordinamentale che, nel frattempo, ha subito grandi trasformazioni nella direzione del decentramento e della autonomia»: la «riscoperta» dell'articolo 54, co. 2, Cost., diventa così essenziale per ridefinire in termini unitari una nozione di funzione pubblica³⁰.

Ma anche la nozione di «servizio esclusivo della Nazione»³¹ merita una particolare attenzione per il ruolo che può svolgere nel garantire un'azione amministrativa virtuosa: è stato osservato che dietro a questa formula «c'è l'immagine del "servitore dello Stato", del *civil servant*, di colui che non può, non deve (e non vuole) "servire Dio e Mammona". Può non piacere il richiamo ad una "particolare devozione verso lo Stato", ma certamente c'è il richiamo a tutta intera la tavola dei valori costituzionali»³². Ancora, «il vincolo di servizio lega tra loro l'impiegato e quei valori costituzionali di cui la nazione è espressione»³³, cosicché il principio di esclusività si risolve in un'adesione cosciente e attiva da parte dell'impiegato pubblico ai principi costituzionali e alla pluralità di istanze ideologiche sulle quali si fonda la Nazione repubblicana³⁴.

Anche nei confronti di questo principio assai pregnante non si può affermare che sia la sua debole effettività che ha implicato quegli sviluppi patologici nei quali è evidente che si è perso il senso

²⁸ Si rinvia a C. PINELLI, *Commento all'art. 98, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna, Zanichelli, 1994.

²⁹ G. SIRIANNI, *Profili costituzionali*, cit., p. 131, ricostruisce tale processo interpretativo, evidenziando come tale dovere si sia risolto in un precetto etico, in un monito rilevante ma con limitata valenza giuridica.

³⁰ Cfr. ancora G. SIRIANNI, *Profili costituzionali*, cit., *passim*. L'A. richiama inoltre una pubblicazione recente, qui già citata, F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (curr.), *Al servizio della Nazione: etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Franco Angeli, 2009, che dimostra un'attenzione nuova da parte della dottrina.

³¹ Si veda il commento di A. SAITTA, *Art. 98*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, cit.

³² Si veda P. BARRERA, *Responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (curr.), *La corruzione amministrativa*, cit., p. 249, che richiama C. DE FIORES, *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del titolo V*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2006.

³³ G. MARONGIU, *Vicende e problemi della contrattazione collettiva*, in AA.VV., *Pubblico impiego e contrattazione collettiva*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 150. Dello stesso A. si veda anche *Funzionario e ufficio nella organizzazione amministrativa dello Stato*, in *Studi in memoria di Bachelet*, I, Milano, Giuffrè, 1987.

³⁴ In tal senso cfr. D. IMMORDINO, *Brevi spunti sullo "statuto costituzionale" del pubblico impiego*, in www.respamm.it, 2011. L'A. aggiunge l'osservazione che il primo comma dell'art. 98 Cost. concorre a definire la partecipazione del funzionario all'organizzazione politica, economica e sociale evidenziando il «senso» costituzionale del pubblico impiego, attraverso la valorizzazione delle modalità del concorso alla realizzazione dei fini che sostanziano i valori fondanti dell'ordinamento. Ma oltre a ciò, stante il ruolo dell'amministrazione in relazione alla realizzazione dei fondamentali diritti e valori del sistema giuridico, il vincolo di esclusività partecipa alla costruzione della cittadinanza nazionale, alla declinazione del rapporto tra Stato e cittadini, tra autorità e libertà, e alla compiuta realizzazione dei principi democratico solidaristico e partecipativo»

della funzione servente dell'interesse generale: ma anche in questo caso non si può non osservare che il quadro di riferimento offerto dalla Costituzione sia assai esplicito e immediato, additando modelli di comportamento³⁵ e valori talmente basilari, che il loro mancato rispetto non possa che dar luogo a malversazioni amministrative. Ma al tempo stesso, il loro recupero e la loro rivitalizzazione rappresenterebbero un orizzonte ed un rimedio efficaci per il ripristino dell'etica pubblica.

3. La disciplina di contrasto alla corruzione del 2012.

Lo scorso anno il Parlamento ha dato una prima risposta al problema di cui qui si discorre: lo ha fatto con una normativa che è da apprezzare per il segnale che manda al Paese, dimostrando la volontà e la capacità delle istituzioni di affrontare una problematica così complessa e ormai radicata.

Si può brevemente illustrare l'intento e le misure che emergono dalla legge n. 190, alcune delle quali sono di natura preventiva e ricomprendono il codice di comportamento, a cui va poi dedicata specifica attenzione.

La disciplina del 2012 imposta su tre distinti piani il suo intervento: quello della prevenzione, quello della repressione e infine quello della diffusione di una più sentita cultura della legalità.

I primi due profili, quello preventivo e quello repressivo, associati³⁶ in un medesimo approccio regolativo, attestano il fatto che si sia recepita una nozione ampia di corruzione, che ha una dimensione amministrativistica che si affianca a quella penalmente rilevante. Come è stato osservato la nozione amministrativistica «è più ampia di quella penalistica, che rinvia non solo a condotte penalmente rilevanti, ma anche a condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo o non espongono ad alcuna sanzione, ma sono comunque sgradite all'ordinamento giuridico: conflitti di interessi, nepotismo, clientelismo, partigianeria, occupazione di cariche pubbliche, assenteismo, sprechi»: se più ampia è la nozione, più articolata deve essere la strategia amministrativistica di lotta alla corruzione, che non può accontentarsi di strumenti repressivi, ma richiede «meccanismi organizzativi e procedurali, agendo sui controlli amministrativi e sulla trasparenza, puntando sulla deontologia e sulla formazione del personale»³⁷.

Cominciando dal primo profilo³⁸, la normativa in esame fa leva anzitutto su un complesso di strumenti che dovrebbero contenere la patologia corruttiva agendo appunto sulla base di una

³⁵ L'analisi di R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (curr.), *Al servizio della Nazione*, cit., delinea un quadro completo e coerente dello *statut* del funzionario e del dipendente pubblico.

³⁶ I due approcci, prima della produzione legislativa del 2012, erano stati analizzati, in un'ottica di coordinamento, da V. MUSACCHIO, *Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 12, 2011.

³⁷ B. G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative*, cit., che aggiunge che «la consapevolezza dell'importanza della strategia amministrativa di prevenzione della corruzione va di pari passo con la consapevolezza dell'insufficienza della repressione penale (...) Il confronto tra prevenzione amministrativa e repressione penale, poi, consente di individuare un'ulteriore ragione per la quale la prima è importante. Il diritto penale è adatto agli interventi puntuali, relativi a singoli fatti, non a combattere macro-fenomeni di criminalità diffusa».

³⁸ Per la trattazione che segue il riferimento è a R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione*, cit., e dello stesso A. *La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione*, relazione svolta al Convegno *Il contrasto alla corruzione: le prospettive aperte dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190*, tenuto in Corte di Cassazione il 17 aprile 2013.

strategia che prevenga comportamenti atti a produrre vantaggi privati e non benessere collettivo³⁹. Tale complesso di strumenti è costituito anzitutto dall'obbligatoria adozione, da parte di ciascuna amministrazione, dei *piani di prevenzione* del fenomeno corruttivo; poi dall'approvazione ad opera dell'autorità già richiamata, la CIVIT (che ai sensi della Convenzione di Merida si qualifica come Autorità nazionale anticorruzione), del *Piano nazionale anticorruzione*, destinato ad essere un mezzo di coordinamento; ancora, dalla delega al Governo per la disciplina dei casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali in presenza di situazioni di conflitti di interesse o di sentenze di condanna anche non passate in giudicato per reati contro la P.A; e da una diversa delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo. Figurano ancora come leve per il ripristino di tenute rigorose negli apparati amministrativi il rafforzamento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici; l'individuazione di elevati livelli di trasparenza, con delega al Governo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni; e, per finire, una specifica tutela a favore del cd. *whistleblowers*, a cui non vanno comminate sanzioni collegate alla denuncia di condotte illecite. Senza poter ora approfondire questa molteplicità di rimedi, va detto che, dei vari strumenti appena elencati, le due ultime deleghe sono state già esercitate tra la fine del 2012 e l'avvio del 2013; che sono già state approntate le linee di indirizzo per la predisposizione del piano nazionale anticorruzione⁴⁰; e che è stato adottato il nuovo codice di comportamento, a cui poi si dedica specifico esame.

Per completezza, prima di procedere ad accennare ai profili repressivi della legge del 2012, un richiamo va fatto ad uno strumento assai rilevante, che agisce soprattutto sul piano preventivo, al fine di arginare il malcostume amministrativo: il riferimento è allo strumento dei controlli⁴¹, che possono svolgere un ruolo significativo ai fini della prevenzione della corruzione. Il rispetto della legalità e del corretto uso delle risorse pubbliche può, effettivamente, scaturire da efficaci modalità di controllo, che sempre meno si utilizzano nel nostro ordinamento dopo la riduzione dei controlli preventivi di legittimità e sui processi, che hanno storicamente caratterizzato il nostro sistema giuridico⁴².

³⁹ B. G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., p. 124, osserva che la legge n. 190 «è importante non solo perché alcune delle sue previsioni possono realmente contribuire ad arginare il malcostume nella pubblica amministrazione italiana, ma anche perché essa definisce finalmente i contorni della politica di prevenzione della corruzione nel nostro ordinamento».

⁴⁰ In data 16 gennaio 2013, con d.p.c.m., il Comitato interministeriale ha infatti adottato le Linee di indirizzo per la predisposizione del piano.

⁴¹ Ampia è la letteratura che di ciò si è occupata: si richiamano, oltre a un saggio di base del tema qui trattato – G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003 – alcuni contributi che analizzano in particolare il rapporto tra controlli e cattiva amministrazione, senza alcuna pretesa di completezza della ricostruzione bibliografica di una tematica tanto dibattuta. Si veda C. LACAVA, *I controlli*, in L. FIORENTINO (cur.), *Le pubbliche amministrazioni tra conservazioni e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008; L. VANDELLI (cur.), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, Franco Angeli, 2009; nonché i saggi di A. BRANCASI, *I controlli. Profili generali*, P. BARRERA, *Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità*, G. C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *I controlli interni di regolarità e il ruolo dei Segretari comunali e provinciali*, Q. LORELLI, *Una diversa ipotesi: il ritorno ai controlli esterni?*, nel lavoro già richiamato di F. MERLONI, L. VANDELLI (cur.), *La corruzione amministrativa*, cit.

⁴² B. G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative*, cit., osserva come la riduzione dei controlli non abbia ancora determinato i risultati attesi sul piano dell'efficienza, mentre potrebbe aver comportato conseguenze negative in termini di corruzione. L'A. fa riferimento soprattutto agli enti locali, nei quali «i controlli di legittimità sono stati quasi completamente eliminati, con la conseguenza che l'autonomia di questi enti può facilmente essere usata per porre in essere comportamenti illegali. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è spesso concepito come attribuzione

Quanto all'approccio più di carattere punitivo della legge n. 190, si accenna appena alle novità introdotte, che consistono anzitutto nell'introduzione di due fattispecie penalistiche: il traffico di influenze illecite (art. 346 *bis* c.p.) e la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.). Altra rilevante innovazione concerne una sorta di «spacchettamento»⁴³ della fattispecie di concussione: viene sostituito l'art. 317 c.p., è viene contemplata una nuova fattispecie di concussione, che risulta configurata solo «per costrizione»; al tempo stesso il nuovo art. 319-*quater* c.p., riguardante la figura della «induzione indebita a dare o promettere utilità», pone il relativo comportamento in una posizione intermedia tra la figura della condotta concussiva sopraffattrice (art. 317 c.p.) e l'accordo corruttivo, integrante uno dei reati previsti dagli artt. 318 o 319 c.p. Sono state così create due nuove ipotesi di reato, la concussione (per sola costrizione) *ex art.* 317 c.p. e l'induzione indebita a dare o promettere utilità *ex art.* 319-*quater* c.p.

Resta da riferire in merito al terzo percorso che la legge in esame dischiude, quello della costruzione e dell'investimento nella cultura della legalità e dell'etica. L'art. 1, co. 11, prevede che la Scuola superiore della pubblica amministrazione predisponga corsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità; e che con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provveda alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione. Vi è dunque un approccio rivolto ai dipendenti delle amministrazioni, mentre manca alcuna previsione di strumenti formativi destinati ai cittadini. È evidente che una condizione fondamentale per il proliferare del fenomeno corruttivo è anche quello del consenso sociale di cui può godere, ed è per questo che occorrerebbe immaginare proposte mirate nelle scuole e nelle università, per dare avvio ad un'organica politica di formazione sui temi delle regole e dell'etica, anche con il coinvolgimento di istituzioni della società civile⁴⁴.

È prematuro effettuare una valutazione dell'idoneità della disciplina a raggiungere i fini voluti: ma si può constatare, come ha fatto una parte della dottrina, come la legge abbia mancato l'obiettivo di occuparsi della corruzione politica, concentrandosi prevalentemente su quella amministrativa, poco di quella politica: la trasparenza a cui si ambisce è quella amministrativa, ignorandosi il tema del finanziamento della politica; vengono sì potenziati i codici di comportamento, ma solo per i dipendenti pubblici, non per le cariche elettive; i conflitti di interessi dei parlamentari rimangono giuridicamente irrilevanti, a differenza di quelli di qualsiasi altro agente pubblico⁴⁵.

Può essere interessante riportare anche il giudizio che un'analisi di quest'anno dell'OCSE, *l'Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, effettua dell'intervento normativo nel nostro Paese: si afferma che «despite its shortcomings, the Anti-Corruption Law is nevertheless to be commended for introducing a systemic

tipica degli uffici di ragioneria e dei collegi sindacali o dei revisori, mentre occorrerebbe porsi il problema di un simile controllo anche da parte degli uffici dell'amministrazione attiva».

⁴³ Sul punto si rinvia agli approfondimenti di R. GAROFOLI, *La nuova legge anticorruzione*, cit., soprattutto per la valutazione dell'idoneità delle nuove fattispecie di reato ad estirpare i comportamenti delittuosi nella pubblica amministrazione.

⁴⁴ V. in tal senso R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione*, cit.

⁴⁵ Cfr. B. G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., p. 124. L'A. aggiunge che «questo approccio stona un po' con l'esperienza degli ultimi anni, nei quali molte inchieste della magistratura ed episodi di malcostume hanno ruotato intorno a figure politiche, quali ministri e loro collaboratori, tesoriери dei partiti, consiglieri regionali (...) L'impressione è quella di una classe politica che riesce ad affrontare i difetti dell'amministrazione, ma rimane indifferente rispetto ai propri». Sul punto anche R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione*, cit., concorda. Inoltre l'A. segnala l'assenza di qualsiasi previsione repressiva nei confronti della corruzione privata, che invece talvolta è preliminare a episodi di corruzione amministrativa.

approach to prevention which neatly complements previous anticorruption efforts that focused more heavily on the prosecution of corruption, transparency, and access to information. The issues regulated by the Law reflect the levels of perceived corruption in Italy and the maturity of its corruption prevention measures»⁴⁶.

Insomma, la legge n. 190 «è la miglior legge possibile nel contesto politico in cui è stata emanata. La natura compromissoria di molte delle sue previsioni è una conseguenza naturale del suo lungo cammino parlamentare, che caratterizza anche simili leggi emanate in altri ordinamenti»⁴⁷, ragione per la quale la normativa va considerata come un primo e parziale approccio ad un problema tanto complicato quanto penalizzante per il sistema economico ed istituzionale, che successive normative auspicabilmente potranno ulteriormente aggredire ed estirpare, integrando le lacune delle previsioni attuali.

4. Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Lo strumento della codificazione delle regole di comportamento rientra nella più ampia tendenza a dettare indicazioni di etica, nel senso di stabilire norme nuove allorché si constati che i principi comunemente accettati diventano inadeguati e insufficienti, e qualora aumenti la distanza tra i comportamenti attesi e quelli reali⁴⁸: ecco allora il fiorire di codici etici, deontologici, regole di condotta, che investono non solo il settore pubblico, ma molto spesso anche quello privato⁴⁹. Tali testi servono a tipizzare i comportamenti leciti e corretti, e ad esemplificare quelli che invece determinano la mala amministrazione, al fine di evitare soprattutto un eccesso di ricorso allo strumento penale. Assai chiara è la visione esposta nel rapporto dell'OCSE già richiamato *Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*: «setting standards of conduct for public officials and the values for the public sector are amongst the first steps towards safeguarding integrity in the public sector. International conventions and instruments (...) recognise the use of codes of conduct and ethics as effective tools for articulating the values of the public sector and the expected conduct of public employees in an easily understandable, flexible manner. In fact, they can support the creation of a common understanding within the public service and among citizens as to the behaviour public employees should observe in their daily work and so help define misconduct»⁵⁰.

⁴⁶ OECD, *Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, 2013, p. 42. Si aggiunge che «the issues it regulates – such as whistleblower protection, conflicts of interest and codes of conduct, and the appointment of an independent anti-corruption authority – bring Italy into line with its international commitments and standards».

⁴⁷ Il giudizio è di B. G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., p. 124.

⁴⁸ B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 139. Si sottolinea, p. 141, come i nomi di questi codici lascino intendere l'intento che vi sta dietro: laddove si parla di codice etico, tipico del contesto statunitense, l'aspirazione è verso regole assai impegnative, a livello di principi; mentre denominazioni quali codice disciplinare rinviano soprattutto a una sfera che richiama necessariamente la dimensione dell'illecito. Invece la formula di codice di condotta o di comportamento permette un maggior equilibrio tra il piano dei principi e quello delle effettive modalità di svolgimento dell'azione amministrativa.

⁴⁹ Le opere che ad oggi hanno fatto lo sforzo di ricostruire il panorama di questo lavoro di codificazione sono F. CLEMENTI, F. A. ROMITO (curr.), *L'amministratore trasparente. Appunti per un codice deontologico*, Gorle (Bergamo), CEL, 1993; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. 'codici etici' delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2002.

⁵⁰ OECD, *Integrity Review of Italy*, cit., p. 65.

Va osservato, preliminarmente, che con l'adozione dei codici di cui si parla nel prosieguo l'Italia si è allineata alla tendenza dello scenario internazionale alla codificazione delle regole di comportamento del comparto pubblico⁵¹. Regno Unito e Stati Uniti hanno avviato un simile intervento già nella prima metà del secolo scorso, ma anche altri Paesi europei e non – dalla Francia al Giappone, dall'Australia al Canada – hanno avvertito l'esigenza di una regolamentazione delle condotte degli appartenenti ai pubblici apparati. Addirittura alcune organizzazioni internazionali, e infine anche l'Unione europea, con un codice di buona condotta amministrativa adottato nel 2000, hanno provveduto in tale direzione. Senza procedere ad alcun approfondimento di carattere comparatistico, pare utile segnalare l'estensione della consapevolezza del fenomeno corruttivo, ben oltre i confini nazionali, e il fatto che non solo il nostro ordinamento abbia ritenuto di fare leva anche su uno strumento di carattere preventivo, quale è un codice di comportamento.

4. 1. L'evoluzione dello strumento: dal codice del 1994 a quello del 2013.

Un'attenzione particolare va ora dedicata a quello strumento preventivo già richiamato, il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che la legge n. 190 non innova radicalmente, essendo esso in uso fin dal 1994⁵² – benché in assenza di previsioni di legge – ed espressamente poi previsto dal d. lgs. n. 165/2001: dopo il decreto del Ministero della Funzione pubblica 31 marzo 1994 è stato poi applicato il decreto del medesimo Ministero del 28 novembre 2000, per arrivare poi al più recente, deliberato lo scorso marzo in attuazione della nuova disciplina.

Esiste pertanto da oltre un decennio un codice generale per tutti i dipendenti pubblici, ed esistono codici adottati da alcune – poche – amministrazioni. Poiché «i doveri del pubblico dipendente non consistono solo nel fornire prestazioni a un datore di lavoro, ma nello svolgere una funzione nei confronti di due distinti "principali": l'amministrazione e la collettività dei cittadini»⁵³, la condotta dell'agente pubblico è chiamata ad essere assolutamente rigorosa. La posizione del pubblico dipendente, per quanto il regime giuridico del suo rapporto di lavoro possa via via convergere verso il modello privato, si mantiene tuttavia assolutamente distinta sotto il profilo dei doveri che rimangono del tutto peculiari fintantoché il dipendente pubblico agisce a servizio della Nazione.

Circa i vari codici che si sono applicati dal 1994 ai giorni nostri, si possono svolgere alcune considerazioni: piuttosto brevi per i due ormai abrogati, più analitiche per quello che da ora si applicherà.

I codici del 1994 e del 2000 sono assai vicini quanto ad impostazione e contenuto: entrambi sono scanditi da articoli che recano i medesimi titoli, e spesso la disciplina del codice del 2000 è invariata rispetto a quella precedente. I titoli delle norme comuni – dopo le *Disposizioni generali* – sono

⁵¹ Per una panoramica delle esperienze straniere si rinvia all'analisi di B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 62 ss., e a F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (curr.), *Al servizio della Nazione*, cit.

⁵² Varia dottrina ha commentato l'adozione del primo codice. Si rinvia a S. CASSESE, *I codici di condotta*, in *Documenti giustizia*, n. 7-8, 1994; R. FINOCCHI, *I codici di condotta*, in M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (curr.), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1994; B. G. MATTARELLA, *L'etica pubblica e i codici di condotta (Riflessioni sul codice di comportamento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche)*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, 1994; E. GUSTAPANE, *Organizzazione amministrativa e codice di condotta dei dipendenti pubblici*, in *Notizie di Politeia*, n. 23, 1994.

⁵³ Cfr. B. G. MATTARELLA, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5, 2002, p. 1042: l'A. aggiunge che, per tali ragioni, l'amministrazione-datore di lavoro non può disporre dei principi costituzionali dai quali devono discendere comportamenti di integrità e trasparenza; motivo per il quale i doveri dei dipendenti pubblici devono necessariamente essere sottratti alla contrattazione collettiva, che invece può prevedere altri obblighi, dalla cui violazione, come è noto, sorge responsabilità disciplinare.

dedicati a *Principi, Regali e altre utilità, Partecipazione ad associazioni e altre organizzazioni, Obblighi di dichiarazione* (che nel codice del 2000 diventa *Trasparenza negli interessi finanziari*), *Obblighi di astensione, Attività collaterali, Imparzialità, Comportamento nella vita sociale, Comportamento in servizio, Rapporti con il pubblico, Contratti, Obblighi connessi alla valutazione dei risultati*. Il contenuto delle disposizioni è molto spesso inalterato, al limite il codice del 2000 risulta in alcuni casi meno dettagliato del precedente che elencava ed esemplificava un maggior numero di comportamenti⁵⁴: ma complessivamente può dirsi che tra l'uno e l'altro testo non si è registrata alcuna vera novità, e che entrambi hanno inciso molto limitatamente sull'eliminazione dei comportamenti distorti⁵⁵.

Passando ora all'art. 44 della disciplina del 2012, esso innova l'art. 54 della normativa del 2001, prevedendo che il Governo definisca «un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico».

Il nuovo art. 54 della disciplina recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* individua il nucleo fondamentale del nuovo codice, che dovrà contenere «una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite», e dovrà comunque prevedere 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»⁵⁶.

Per quanto concerne la procedura di approvazione, la deliberazione del Consiglio dei ministri è adottata su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, e previa intesa in sede di Conferenza unificata: si dispone che il codice venga consegnato al dipendente al momento della sottoscrizione dell'atto dell'assunzione.

La novità più rilevante è quella introdotta dal co. 3 dell'art. 44, per effetto della quale «la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare», a cui si aggiunge «la responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti». E ancora si prevede che «violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1», ovvero la sanzione disciplinare del licenziamento che il d. lgs. n. 165/2001 contemplava fino al 2012 per i casi di falsa attestazione della presenza in servizio; assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio; ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio; falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera; 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; condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro. Ora anche la mancata osservanza dei doveri che discendono dal codice da emanare – ed ora ormai adottato – è fonte delle medesime conseguenze.

⁵⁴ Come nei casi degli *Obblighi di astensione*, delle *Attività collaterali*, dell'*Imparzialità* e del *Comportamento in servizio*.

⁵⁵ Si vedano le riflessioni di B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 145 ss.

⁵⁶ Si specifica che sono fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

Si segnala ancora che la legge n. 190 richiede che per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato gli organi delle associazioni di categoria adottino un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata; e che ciascuna pubblica amministrazione definisca, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento da emanare da parte del Consiglio dei ministri. Tali ulteriori codici, se violati, determineranno le medesime conseguenze – in termini di responsabilità – che sono collegate al codice più generale; e l'adozione di questi codici seguirà i criteri, le linee guida ed i modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definirà.

Per finire, la legge prevede che ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura, alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina sia affidata la vigilanza sull'applicazione dei vari codici, quello generale e quelli ulteriori: non solo, ma è compito delle pubbliche amministrazioni verificare annualmente lo stato di applicazione dei codici ed «organizzare attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi».

4. 2. Il codice approvato l'8 marzo 2013.

Andando ora ad analizzare il testo che il Consiglio dei ministri ha recentemente approvato, va anzitutto osservato come tra le disposizioni generali compaiano quelli che vengono qualificati come «doveri minimi»: la diligenza, la lealtà, l'imparzialità e la buona condotta; i codici che le singole amministrazioni adotteranno partiranno da queste previsioni per specificarle ed integrarle. L'obiettivo pare quindi essere quello di un possibile innalzamento della qualità dei comportamenti pubblici, che necessariamente devono conformarsi a questo parametro «minimo», ma auspicabilmente potranno aspirare a delineare un modello ancora più virtuoso di comportamento.

Interessante è la previsione relativa all'ambito di applicazione del codice: l'art. 2, oltre a includere «i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», richiede che «gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione». È evidente l'estensione che tale previsione implica quanto ai destinatari delle nuove regole di comportamento: si arriva a pretenderne il rispetto anche da parte dei meri collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione, e ciò evidentemente sulla base della consapevolezza ormai diffusa che tante manifestazioni di corruzione sono ben più ramificate ed estese rispetto a quelli che sono i soli apparati amministrativi. Per garantire tale estensione il codice prevede che negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscano apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice stesso.

Ulteriore ampliamento dell'applicazione dei doveri di condotta è imposto dal co. 4 dell'art. 2, che include le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano tra i soggetti tenuti all'osservanza delle disposizioni del decreto.

Anche i *Principi* – art. 2 – registrano alcune significative novità: vi è un richiamo anzitutto alla fonte giuridica suprema, laddove si afferma che «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 si specifica che «il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare». Oltre al rispetto dei principi di rango costituzionale il dipendente è altresì chiamato ad osservare i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.

Si aggiunge ancora che «il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione», per affermare il passaggio quanto mai fondamentale ma altrettanto poco effettivo in virtù del quale «prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti».

Ma rigore viene preteso anche sotto il profilo della produttività e dell'attenzione all'uso delle risorse: sempre nei *Principi* si sottolinea che il dipendente deve esercitare i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia: ciò comporta che la gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative segua necessariamente «una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati».

E ancora, attiene ai *Principi* la richiesta che nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa sia assicurata la piena parità di trattamento a parità di condizioni: il dipendente deve astenersi «da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori».

Complessivamente, i *Principi* possono apparire come affermazioni superflue, che ricalcano e riproducono regole già presenti nella Costituzione e nelle leggi: ma, come la dottrina ha già osservato per il codice del 2000, essi costituiscono un richiamo e servono a far riflettere sull'importanza dei comportamenti corretti⁵⁷. Operazione, questa, che sempre meno deve essere data per scontata o ritenuta superflua, ma che può al contrario rappresentare ciò che contribuisce a orientare la retta condotta del singolo agente pubblico.

Ma è con l'art. 4 che si entra, forse, più risolutamente nel merito dei fenomeni corruttivi. Intitolata *Regali, compensi e altre utilità*, la disposizione si apre con affermazioni significative: in assoluto il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità. Neanche li accetta o li sollecita: l'accettazione può solo riguardare quei doni che siano «d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia». E in ogni caso il dipendente non può chiedere alcun compenso – neanche di limitato valore – a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio. Lo stesso divieto si applica per ciò che venisse omaggiato da un proprio subordinato, o addirittura dal coniuge, dal convivente, dai parenti e dagli affini entro il secondo grado dello stesso.

Qualora poi il dipendente ricevesse comunque regali e altre utilità, egli dovrà immediatamente metterli a disposizione dell'Amministrazione per la restituzione. E per concludere, in tema di vantaggi di varia natura percepiti dal dipendente, il co. 7 contempla anche il caso di incarichi di collaborazione offerti agli agenti pubblici da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza: anche in questo caso vige il divieto di accettazione.

⁵⁷ Cfr. in tal senso B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 154.

Nell'insieme la disciplina della tematica trattata dall'art. 4 è ben più ampia rispetto a quanto si faceva nei codici precedenti; e un maggior rigore si incontra anche in materia di partecipazione ad associazioni diverse dai partiti politici e dai sindacati. Se il codice del 2000 si limitava a prevedere che il dipendente comunicasse al dirigente dell'ufficio la propria adesione ad associazioni ed organizzazioni, anche a carattere non riservato, l'art. 5 del codice del 2013 specifica anzitutto che le associazioni o organizzazioni di cui si tratta devono caratterizzarsi per ambiti di interessi che siano coinvolti o possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio, affinché per il dipendente sorga l'obbligo di darne comunicazione: ma in più l'amministrazione di appartenenza dell'agente che dichiara tale adesione o appartenenza può, nei successivi trenta giorni, valutare la compatibilità di tale partecipazione. Come si capisce, viene in questo caso ampiamente compressa l'esigenza della tutela della riservatezza del dipendente pubblico: valore che tuttavia, a fronte dell'interesse della collettività ad un agire totalmente trasparente nel comparto pubblico, può evidentemente retrocedere.

In merito poi ad un'altra area cruciale per valutare l'imparzialità del dipendente, quella dei suoi interessi finanziari e dei possibili conflitti d'interesse, il nuovo art. 6 riprende in gran parte l'art. 5 del testo del 2000 – ispirato soprattutto al criterio della trasparenza – prevedendo quindi che il dipendente sia tenuto ad astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. La nuova disposizione aggiunge la previsione che il conflitto possa riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici: come si vede, il tentativo è quello di ampliare lo spettro delle situazioni dalle quali possono sorgere decisioni dei dipendenti pubblici che assecondino aspettative di qualsivoglia natura, e che sono del tutto estranee alla realizzazione del benessere generale.

Risulta innovativa la disposizione – art. 8 – dedicata alla *Prevenzione della corruzione*, dove si richiama il piano per la prevenzione della corruzione che il dipendente pubblico deve adoperarsi per far rispettare ed applicare; e dove si afferma l'obbligo per lui, oltre alla denuncia all'autorità giudiziaria, di segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza. Si realizza così quella collaborazione che può essere preziosa per ricondurre gli apparati pubblici al doveroso rispetto delle regole etiche, oltre che giuridiche.

Il successivo art. 9, in tema di *Trasparenza e tracciabilità*, investe sulla pubblicità dei processi decisionali adottati: è evidente che anche questo può essere uno strumento decisivo per evitare condotte di aggiramento della legalità.

Ben più dettagliata è la disciplina in tema di *Rapporti con il pubblico* rispetto a quanto si prevedeva nel 2000: si illustrano tutta una serie di comportamenti a cui è tenuto l'impiegato pubblico, che da un lato perseguono obiettivi di attenzione e di premura verso gli utenti, dall'altro realizzano risultati di riservatezza e di prudenza, che mirano a disegnare la figura di un dipendente tanto disponibile verso i cittadini quanto rigoroso custode delle informazioni e delle procedure amministrative.

Ma le più decise innovazioni del nuovo codice si avvertono sul piano di tre tematiche, che non avevano ancora ricevuto attenzione: tre tematiche che si è già visto appositamente trattate dal nuovo art. 54, d. lgs. n. 165/2001, e che pertanto le nuove regole di comportamento non possono ignorare. Si tratta di tre profili cruciali, su cui si investe come leve aggiuntive per ottenere una sorta di risanamento del panorama di mala amministrazione da cui il nostro ordinamento è afflitto: le regole particolari da applicare solo ai dirigenti, la vigilanza e soprattutto le attività formative, e infine la dimensione della responsabilità.

Circa le incombenze che gravano sui dirigenti, l'art. 13 mira a rendere queste figure più pienamente consapevoli di tutti gli adempimenti che garantiscono un buon funzionamento degli uffici a cui sono preposti ed un corretto perseguimento dell'interesse generale. La norma entra nel dettaglio delle varie incombenze che il dirigente deve assolvere con particolare scrupolo e cura: incombenze che riguardano la creazione di un clima di benessere nella propria struttura, il corretto riparto dei compiti, la convocazione delle riunioni nel rispetto delle esigenze di tutti i collaboratori, la difesa dell'immagine dell'amministrazione nonché, ovviamente, lo svolgimento di azioni disciplinari laddove emergano illeciti.

È poi al dirigente che spetta vigilare sull'osservanza del codice, unitamente alle strutture di controllo interne ed agli uffici etici e di disciplina: l'art. 15 regola la procedura per l'assunzione di provvedimenti disciplinari, che è poi strettamente collegata a ciò di cui si occupa la disposizione successiva, ovvero l'aspetto della responsabilità. Ma prima di affrontare tale tema, va evidenziato lo strumento a cui più di ogni altra cosa si affida la funzione di prevenzione dei fenomeni di corruzione: il co. 6 della disposizione prevede che al personale delle pubbliche amministrazioni siano rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento: si investe sulla possibilità di «istruire» i dipendenti pubblici in vista dell'integrità, non confidando nella solidità dell'attitudine etica e morale degli impiegati⁵⁸. Gli eventi degli ultimi anni, a quanto pare, insegnano che tale solidità si è persa, ed in mancanza di tale spessore personale, il pubblico dipendente va evidentemente «formato» all'etica.

A tale proposito ci si può interrogare sulla valenza che l'attività di formazione deve avere e sulle finalità che intende perseguire: perché la formazione del personale pubblico potrebbe essere volta ad un obiettivo minimale, ovvero quello di preparare al rispetto rigoroso delle norme; oppure puntare ad un traguardo ben più ambizioso, quello della trasmissione di valori e principi. Nel primo caso le attività di istruzione mirano ad ottenere comportamenti diligenti dei dipendenti pubblici, mentre nel secondo caso il lavoro si concentrerebbe sullo sviluppo di un più radicato senso etico.

L'art. 15 del codice parrebbe lasciare aperte entrambe le possibilità: perché laddove esige che i pubblici impiegati siano educati alla conoscenza del codice l'accento sembra cadere sul mero rispetto delle regole; mentre il riferimento a «trasparenza ed integrità» lascia aperta la strada ad una formazione che ponga le basi di un agire etico⁵⁹.

Tornando ora all'aspetto delle misure disciplinari e della responsabilità conseguente alla violazione del codice qui esaminato, le prime vengono adottate dall'ufficio procedimenti disciplinari che già il decreto legislativo del 2001 aveva previsto: l'art. 16 configura, in relazione alla violazione degli obblighi del codice, una responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, ma a queste aggiunge la responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di colpevolezza, gradualità e proporzionalità delle sanzioni. Si tratta di una responsabilità che si aggiunge a quella già prevista da leggi, regolamenti e contratti collettivi, e che – come si è evidenziato esaminando l'art. 44, l. n. 190/2012 – può giungere fino alla comminazione del licenziamento. È evidente che una previsione quale questa rafforza ed irrobustisce l'approccio del codice, il cui rispetto non è lasciato solo alle attribuzioni dei dirigenti o

⁵⁸ S. CASSESE, *L'etica pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2003, p. 1097, effettua alcune considerazioni sul fatto che alla pubblica amministrazione abbiano sempre più frequentemente avuto accesso persone non educate ai temi dell'etica: ciò ha indotto a tradurre in norme quanto dovrebbe essere suggerito dalla coscienza, dalla formazione e dalla cultura degli individui.

⁵⁹ L'argomentazione di B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 171 ss., sul tema è assai più articolata, e ad essa si rimanda.

alle pratiche di formazione all'etica: ma poggia sul riconoscimento di specifici profili di responsabilità, che si aggiungono a quelli già in applicazione.

Se del precedente codice si osservava la sua scarsa effettività in ragione dell'assenza della previsione di alcuna forma di responsabilità, e dunque di sanzioni⁶⁰, la questione parrebbe superata con la scelta effettuata di contemplare una precisa e complessa dimensione di responsabilità. L'efficacia del codice del 2000 era problematica anche perché, a fronte della codificazione unilaterale dei doveri realizzata tramite decreto governativo, vi era comunque un'altra determinazione degli obblighi del dipendenti, quella del codice disciplinare, realizzata attraverso la contrattazione collettiva: per cui la domanda era quale fosse la responsabilità che discendeva dal codice *ex art. 54, d. lgs. n. 165/2001*, se la responsabilità disciplinare già scaturiva dal rapporto contrattuale degli impiegati pubblici⁶¹.

Il nuovo codice del 2013 non è più da considerare solamente strumento di prevenzione, ma partecipa della dimensione repressiva che, come si è visto, è ampiamente presente nella l. n. 190/2012. Per cui si può dire che la finalità perseguita dal codice rimane primariamente quella di rappresentare una tavola di riferimento per il dipendente pubblico, che lo aiuti ad orizzontarsi nello svolgimento dei suoi compiti a servizio della collettività; ma che a questa funzione fondamentale, tutta di natura preventiva, se ne affianca una nuova, quella della configurazione di specifici profili di responsabilità, in presenza dei quali il dipendente sarà evidentemente colpito da un diversificato spettro di sanzioni, che potranno arrivare fino a quella più grave, consistente nel licenziamento. La valenza giuridica del testo normativo qui esaminata cambia, pertanto, radicalmente rispetto ai codici che l'hanno preceduto: e il codice risulta così uno strumento potenzialmente più efficace nell'estirpare condotte contrarie ed incompatibili con l'interesse della collettività.

5. Conclusioni

Il bilancio conclusivo che si può trarre non può che essere provvisorio e interlocutorio⁶²: da un lato perché il livello di corruzione presente nel nostro sistema giuridico ed economico ha dimensioni tali⁶³ per cui sarebbe illusorio convincersi che l'intervento normativo rappresentato dalla legge n. 190 e dal codice di comportamento possano essere risolutivi, anche qualora si dimostrassero

⁶⁰ Tali erano le osservazioni riportate da B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 164 ss., benché l'A. ritenesse che l'assenza di tale previsione fosse assolutamente dovuta ad una sorta di priorità logica: il vecchio art. 54 del d. lgs. n. 165/2001 impostava l'intervento di risanamento degli apparati pubblici a partire dallo strumento del codice, con valenza di mero indirizzo dei comportamenti, ed il successivo art. 55 demandava ai contratti collettivi la determinazione dei doveri e degli illeciti da cui potevano scaturire sanzioni.

⁶¹ Si veda la trattazione della questione da parte di G. NOVIELLO, V. TENORE, *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato: infrazioni, sanzioni e codice disciplinare, codici di comportamento, procedimento e natura dei relativi termini, responsabilità disciplinare del dirigente, incompatibilità e riflessi disciplinari, rapporti tra illecito penale e disciplinare, sospensione cautelare, (ricorsi amministrativi, ricorso giurisdizionale, conciliazione e arbitrato disciplinare), accesso e privacy*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 100 ss.

⁶² R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie*, in *Diritto penale contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it, 2013, compie un'analisi delle criticità della normativa che già sono emerse e su cui si dovrà intervenire prossimamente.

⁶³ Si veda l'analisi, fatta con riferimento ai nessi tra corruzione e criminalità organizzata, di V. RUGGIERO, *Who corrupts whom? A criminal eco-system made in Italy*, in *Crime Law Soc Change*, 2010: l'A., p. 92, riporta l'osservazione di *Transparency International*, che «in March 2009 remarked that in Italy corruption is the only industry that does not experience a crisis».

strumenti eccellenti quanto ad efficacia; dall'altro perché proprio quest'ultima aspettativa – quella di una forte efficacia sul campo – è ancora tutta da verificare.

Per il momento si può citare il recentissimo rapporto dell'OCSE *Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, che ha rivolto specificamente la sua attenzione a questa disciplina innovativa, e invita le istituzioni italiane a «to move decisively towards enforcing its provisions», pur riconoscendo che tale testo legislativo presenta lacune che potrebbero essere in parte colmate sul piano della «executive legislation»: in particolare si raccomanda la «full institutionalisation within such core public administration functions as strategic management and internal auditing»⁶⁴.

Certo è che questo intervento regolativo arriva dopo un percorso nel quale si è prima privilegiato l'approccio di tipo repressivo, e poi si è gradualmente valorizzata un'impostazione di tipo preventivo, probabilmente sulla base di una crescente consapevolezza che un fenomeno tanto radicato quanto continuamente dilagante quale la corruzione richiede, nel nostro Paese, non solo la punizione dei comportamenti distorti – soprattutto quando questi acquistano rilevanza penale – ma anche e forse soprattutto l'investimento nella diffusione di una cultura civica diversa, fondata su valori di attaccamento e di rispetto della «cosa pubblica», che consentano in primo luogo al cittadino, e poi ai «servitori» pubblici di questi, di operare sempre nel rispetto delle leggi e dell'interesse comune. Come è stato osservato, «corruption reflects a weak sense of loyalty to organized society. We could also say that corruption reflects a lack of civic virtue»⁶⁵, e dunque le origini più profonde di un fenomeno così distruttivo per la collettività vanno probabilmente proprio individuate – oltre che nei fattori istituzionali che sono, tra gli altri, l'estensione dell'apparato pubblico, i rapporti tra politica ed amministrazione, il decentramento amministrativo – nella coscienza civica ancora così immatura ed arretrata che caratterizza, malauguratamente, la nostra comunità civile e politica.

A quanto pare le norme giuridiche che disegnano ruolo e funzioni degli agenti pubblici – da quella suprema della Costituzione ai testi legislativi – non paiono essere sufficienti affinché i comportamenti negli apparati pubblici siano rispettosi delle regole e degli interessi generali. Sempre più spesso si invocano sistemi di regole ulteriori, idonee a configurare più efficacemente i comportamenti virtuosi e quelli invece incompatibili con i doveri di «disciplina ed onore» dei servitori della Repubblica, in qualsiasi amministrazione essi operino. Per cui sempre più frequentemente l'attenzione sembra spostarsi verso complessi di norme che garantiscano non solo la correttezza e la diligenza, ma addirittura l'etica pubblica: anche sul piano della letteratura l'interesse si dimostra costantemente in crescita⁶⁶, e segnala un'aspettativa forte da parte dei destinatari dell'azione amministrativa.

Il codice presentato in questo saggio si colloca in tale contesto: benché esso non si qualifichi quale codice etico, indubbiamente risponde all'esigenza di cui si è detto, di riaffermare le regole irrinunciabili e fondamentali del pubblico agire, e di indirizzare il personale pubblico verso condotte

⁶⁴ OECD, *Integrity Review of Italy*, cit., p. 43.

⁶⁵ A. DEL MONTE, E. PAPAGNI, *The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis*, cit., p. 383.

⁶⁶ C. A. VIANO, *Etica pubblica*, Bari, Laterza, 2002; F. N. BRADY, "Publics" Administration and the Ethics of Particularity, in *Public Administration Review*, n. 5, 2003; N. KINCHIN, *More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers*, in *The Australian Journal of Public Administration*, n. 1, 2007; J. S. BOWMAN, C. CONNOLLY KNOX, *Ethics in Government: No Matter How Long and Dark the Night*, in *Public Administration Review*, n. 4, 2008; F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (cur.), *Al servizio della Nazione*, cit.; L. VANDELLI (cur.), *Etica pubblica e buona amministrazione*, cit.; I. BEERI, R. DAYAN, E. VIGODA-GADOT, S. B. WERNER, *Ethics in Public Organizations: The Impact of an Ethics Program on Employees' Perceptions and Behaviors in a Regional Council*, in *Journal of Business Ethics*, 2013.

di integrità, se non addirittura di moralità, che complessivamente si possono ricomprendere nella formula dell'«etica pubblica». Formula che definisce il corretto agire dei pubblici agenti al servizio della collettività e che comprende al suo interno tanto il rispetto della legge quanto la soddisfazione ultima degli interessi protetti, delle giuste aspirazioni dei cittadini utenti, nel rispetto della loro dignità⁶⁷.

È difficile prevedere quale impatto il codice potrà avere nella correzione del fenomeno della *maladministration*, ma è immaginabile che non basti tale strumento a ri-orientare i comportamenti e le scelte dei «cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche», i cui valori fondamentali e la cui formazione personale – prima ancora che professionale – sono le vere condizioni che determinano un agire di rigore e di coscienziosità. Come è stato osservato «a code of ethics has the potential to be an extremely effective tool in ensuring accountability in public sector decision-making. This effectiveness, however, will be degraded if the operating factors surrounding public sector ethics (individual human traits and values) are not taken into account. It is the human element of the code (the internalisation of the ethics by the individual decision-maker) that will ensure accountability. Accountability will only operate on a surface level at the very most if the decision-maker does not take on board those ethics as being his or her own. A code of ethics that is successful in obtaining the internalisation of those ethics by the individual and thus, accountability, must be able to do and show a number of things»⁶⁸. O meglio, lo strumento potrà bastare a ri-orientare i comportamenti nella misura in cui le regole di questo e di futuri codici di comportamento, o addirittura etici, verranno «interiorizzate» dai singoli membri della pubblica amministrazione, e andranno dunque a rappresentare la «tavola valoriale» capace di orientare le loro decisioni. Ma occorre, appunto, che esso si appelli effettivamente alla deontologia di chi svolge pubbliche funzioni e che possa essere da costoro fatto proprio: come è stato osservato in un intervento del presidente della Corte dei conti che risale già al 2011 «per arginare questo fenomeno, un ruolo fondamentale può svolgere l'etica, vale a dire la propria, intima, tensione morale del funzionario pubblico al suo corretto agire»⁶⁹. L'elemento umano rimane dunque centrale ed irrinunciabile, e solo se su di esso il nuovo complesso di regole di comportamento riuscirà a svolgere una funzione di rigenerazione di una coscienza etica si potrà considerare il codice un mezzo prezioso e produttivo di effetti virtuosi.

⁶⁷ Secondo la definizione di V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, in L. VANDELLI (cur.), *Etica pubblica e buona amministrazione*, cit., p. 28.

F. RIVA, *Bene comune e lavoro sociale*, Roma, Edizioni Lavoro, 2012, p. 206, sottolinea il ruolo centrale che in un codice etico ha la corrispondenza tra la centralità della persona e la responsabilità in tutto l'ambito del lavoro sociale, quale è quello delle pubbliche amministrazioni: un codice «vincola alla responsabilità in quanto lavoro per le persone e con le persone».

⁶⁸ N. KINCHIN, *More than Writing on a Wall*, cit., p. 118.

⁶⁹ L. GIAMPAOLINO, *Misure e stime della corruzione: una sfida (im)possibile?*, Bologna, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 3 febbraio 2011.