

Etica pubblica e doveri di comportamento dei funzionari pubblici¹

Francesco Merloni²

Abstract

Dalla nozione di etica pubblica, intesa come complesso di regole, morali e giuridiche, sui comportamenti dei funzionari pubblici e delle pubbliche amministrazioni, volte a garantire l'imparzialità delle istituzioni pubbliche si passa considerare gli strumenti posti dall'ordinamento giuridico per prevenire il conflitto tra gli interessi privati in giuoco e l'interesse pubblico curato dall'amministrazione. Particolare attenzione è dedicata ai doveri di comportamento dei funzionari pubblici, tra doveri a rilevanza giuridica (raccolti in codici di comportamento), assistiti da sanzioni disciplinari e doveri solo etico-morali stabiliti dai singoli ovvero da formazioni sociali (i gruppi professionali) di appartenenza, spesso raccolti in codici etici.

Parole chiave: Etica pubblica, funzionario pubblico, imparzialità soggettiva, integrità, conflitto di interesse, doveri di comportamento, codice giuridico, codice etico.

Starting from the idea of public ethics, the complex of rules, ethical e juridical, adopted in order to assure the impartial behavior of civil servants and of the public administration as an organization, are examined the principal juridical instruments utilized to prevent conflicts of interest. Specific attention is dedicated to the imposition, via law or moral suasion, of particular duties on civil servants: the role of codes of conduct.

Keywords: public ethics, civil servant, impartiality, integrity, conflict of interest, behavioral duties, code of conduct.

¹ Saggio ricevuto in data 07/03/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: f.merloni@dem-e-tra.it.

1. *Etica privata ed etica pubblica*

Qualche precisazione per comprendere meglio quanto si dirà sull'etica pubblica.

Partiamo dall'etica (senza specificazioni) come guida, complesso di valori, interessi, criteri seguiti per improntare i comportamenti umani.

Nella sfera privata, l'etica si conforma al principio di autonomia privata: ciascuno regola i propri comportamenti come crede, nell'autonoma valutazione dei propri interessi, salvo i limiti del rispetto dei diritti altrui («*neminem laedere*»), limiti che sono posti dall'esterno, dalla legge, dalla propria religione, dal gruppo sociale di appartenenza.

Nella sfera pubblica, si trovano tanto regole di comportamento del cittadino in quanto appartenente alla comunità (comportamenti da tenere nella società civile, come regole di civile convivenza), quanto regole di comportamento dei soggetti che, esercitando poteri pubblici per la cura dell'interesse pubblico, assumono decisioni pubbliche (l'approvazione di una legge, la concessione di un servizio pubblico, l'affidamento di una gara per l'esecuzione di un'opera pubblica). Le regole che riguardano sia gli enti, le organizzazioni, sia i singoli funzionari, valgono da un lato a proteggere i cittadini da usi impropri e sproporzionati del potere, sia le istituzioni e i loro funzionari da impropri condizionamenti e pressioni che possano distorcere la scelta pubblica.

2. *Regole etico/morali, politiche e regole giuridiche*

In un approccio interdisciplinare le regole sui comportamenti da tenere possono avere contenuti e scopi diversi.

Sono regole di tipo etico/morale quelle che ogni cittadino dà ai propri comportamenti, sulla base dei valori che personalmente condivide.

Le regole che l'ordinamento giuridico, lo Stato, con la legge (o altre fonti normative), con le sue sentenze, con i suoi provvedimenti stabilisce per la civile convivenza.

Le regole che l'ordinamento giuridico pone sull'esercizio dei poteri dello Stato: di legislazione, di giurisdizione, di amministrazione (di cura degli interessi pubblici) al fine di garantirne l'imparzialità.

Sotto il profilo giuridico (che qui si segue), per «etica pubblica» si intende il complesso delle regole giuridiche sui comportamenti da tenere nell'esercizio di poteri pubblici.

3. *Regole giuridiche, regole etiche e cultura della legalità*

La cultura della legalità: l'educazione al rispetto della legalità (della «*rule of law*»).

All'affermarsi e consolidarsi della cultura della legalità concorrono tanto le regole etiche (la personale propensione al rispetto delle regole) quanto le regole giuridiche.

In questa sede ci occupiamo solo di regole giuridiche. L'adozione, il continuo aggiornamento e l'effettiva e corretta applicazione delle regole, in generale, e delle regole sull'etica pubblica in particolare, sono, per un giurista, il principale contributo al consolidarsi di una cultura della legalità. Questa non può solo essere predicata, auspicata, insegnata nelle scuole: se il cittadino non percepisce di vivere in una comunità fondata sul rispetto delle regole, se vede le regole (soprattutto dell'etica pubblica) non rispettate, a partire dai soggetti che esercitano poteri pubblici, perde fiducia nelle istituzioni e nella utilità del rispetto delle regole.

4. Le regole giuridiche sull'esercizio di funzioni pubbliche

La cura dell'interesse pubblico è affidata, dalla Costituzione e dalle leggi, alle istituzioni dello Stato, nella tripartizione dei suoi poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) e nell'articolazione dei soggetti che esercitano, ai diversi livelli di governo quei poteri pubblici. La cura dell'interesse pubblico deve avvenire in modo funzionale (economico, efficiente, efficace) e imparziale.

Il cittadino deve poter contare su un esercizio dei poteri pubblici che sacrifichi al minimo i suoi interessi (i suoi beni) e assicuri al massimo la cura dell'interesse generale, non condizionata da interessi particolari (art. 97 Cost.: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»).

Non bastano regole sull'azione (sul processo giudiziario, sul procedimento amministrativo); servono regole sull'organizzazione. Il cittadino deve essere garantito sul fatto che le istituzioni democratiche sono in grado, con la loro organizzazione, di agire in modo funzionale e imparziale.

5. Regole giuridiche sull'imparzialità del pubblico funzionario

La Costituzione ha poche norme in questa materia, ma contiene affermazioni di grande rilievo:

Art. 54: «I cittadini cui sono affidati funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore»

Art. 97: «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso»

Il reclutamento mediante concorso assicura non solo la competenza professionale, ma l'imparzialità del funzionario pubblico

Art. 98: «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione»

I funzionari pubblici lavorano esclusivamente per l'istituzione presso la quale prestano servizio; il lavoro pubblico è incompatibile con l'esercizio di attività professionali e commerciali.

I funzionari pubblici non possono essere condizionati nell'esercizio dei loro compiti da interessi privati (propri o di persone ad essi vicine) in conflitto con l'interesse pubblico.

6. *Il pubblico funzionario*

I funzionari professionali: in magistratura, negli organi costituzionali, nelle pubbliche amministrazioni (Stato, Regioni, Province, Comuni e enti pubblici ai diversi livelli).

La Costituzione e le leggi adottano definizioni diverse, ma coincidenti: “funzionari” (con la quale si sottolinea il tratto fondamentale, sostanziale, del concorso che la persona dà all'esercizio di una funzione pubblica), “impiegati” e “dipendenti” pubblici (con la quale si sottolinea, l'elemento soggettivo della dipendenza della persona da una istituzione/amministrazione pubblica).

I funzionari onorari: coloro che esercitano funzioni pubbliche non professionalmente, ma in virtù di un incarico (elettivo o di nomina): i titolari di organi politici, i titolari di organi di indirizzo politico-amministrativo negli enti pubblici, i titolari di incarichi amministrativi di vertice (fiduciari).

Sono, poi, da considerarsi funzionari pubblici anche quei soggetti privati (imprese e loro dipendenti) che si trovano, per affidamento diretto o per contratto, a svolgere attività di pubblico interesse: amministratori e dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico, ovvero in imprese private, ma affidatarie di quelle attività.

Le regole giuridiche sull'imparzialità del funzionario pubblico sono molto diversificate nel passaggio da una categoria all'altra: molto articolate (anche se migliorabili) per i funzionari professionali; scarse e frammentarie per i funzionari onorari (soprattutto i soggetti titolari di organi di indirizzo politico-amministrativo negli enti pubblici); quasi del tutto assenti per i soggetti operanti in enti di diritto privato.

7. *L'imparzialità del pubblico funzionario professionale (dipendente/ dirigente di un ente pubblico)*

Oltre alla generale incompatibilità tra lavoro pubblico e attività professionali private e attività commerciali sono stabilite regole:

- a) che vietano l'accesso alle cariche/incarichi a coloro che si trovino in condizioni tali da pregiudicare la loro imparzialità (inconferibilità e incompatibilità), quali l'aver riportato condanne penali, la provenienza da soggetti privati che abbiano avuto rapporti con l'amministrazione, la provenienza da cariche politiche;

- b) che pongono limiti alla possibilità di svolgere incarichi esterni, qualora tali incarichi possano costituire occasione di conflitti di interesse;
- c) che impongono doveri di astensione in caso di conflitto di interessi;
- d) che definiscono i doveri di comportamento nello svolgimento del lavoro presso l'amministrazione;
- e) che pongono divieti di assumere incarichi in imprese private dopo la cessazione del lavoro pubblico (il cosiddetto "pantouflage").

8. I doveri di comportamento del funzionario pubblico

Tra le regole appena ricordate meritano una maggiore riflessione quelle relative ai doveri di comportamento. Qui va ricordato che il funzionario è pienamente e legittimamente in servizio (o nell'incarico dirigenziale), perché non si trova in nessuna delle condizioni precedentemente indicate che potrebbero limitare l'accesso al servizio o all'incarico. Occorre andare al di là dei soli divieti e porre più precise regole volte a guidare il funzionario nei comportamenti da tenere.

I doveri di comportamento che ricadono sul pubblico funzionario sono il risultato di un processo di progressiva specificazione di doveri giuridici: dal dovere giuridico generale posto in vista della garanzia della convivenza sociale, al dovere giuridico del rispetto degli obblighi assunti nei rapporti contrattuali, da questo ai doveri più specifici che caratterizzano il rapporto contrattuale di lavoro, tanto privato quanto pubblico, fino ai doveri, ancora più specifici, che ricadono sul dipendente pubblico in quanto pubblico funzionario.

Il pubblico dipendente non ha solo il dovere di erogare, contro la corresponsione di uno stipendio, la propria prestazione lavorativa al datore di lavoro/pubblica amministrazione, ma ha doveri connessi alle funzioni pubbliche svolte. Doveri che spetta dall'amministrazione di appartenenza far rispettare, ma cui il funzionario è tenuto per la rilevanza oggettiva, pubblica, delle attività svolte, anche nei confronti della società e dei cittadini.

Molti ordinamenti, soprattutto di matrice anglosassone, ritengono utile non limitarsi a porre divieti di accesso, ma richiamare i pubblici funzionari al rispetto di ulteriori regole di comportamento, che possono essere definite tanto in termini molto generali (con riferimento a grandi valori permanenti), quanto in termini più articolati e puntuali.

Sotto il primo aspetto si possono ricordare i grandi valori affermati a livello internazionale, quali l'"*Honesty*" (traducibile nella nostra onestà), "*Integrity*" (che potremmo tradurre con integrità morale, non permeabilità a pressioni) "*Impartiality*" (la nostra imparzialità, cioè la propensione personale a trattare in modo uguale situazioni uguali, senza discriminazioni e disparità di trattamento), "*Objectivity*" (agire e decidere sulla base delle circostanze di fatto accertate e non in base a pregiudizi o altro).

9. Come rendere efficaci i doveri di comportamento

Dal punto di vista strettamente giuridico, l'effettivo rispetto dei doveri di comportamento si realizza con l'effetto di deterrenza creato dalla predeterminazione dei comportamenti attesi, delle tipologie di violazione dei doveri e delle tipologie di sanzioni applicabili. Si parla in questi casi di responsabilità disciplinare (la possibilità di imputare ad un funzionario la violazione), di procedimento disciplinare (con il quale si procede, con le garanzie della partecipazione e del contraddittorio, all'accertamento dei fatti, cioè dei comportamenti tenuti, di sanzioni disciplinari).

Il problema che si pone, di fronte alla scarsa utilizzazione della responsabilità disciplinare, è se sia sufficiente un'astratta predeterminazione dei doveri senza un'azione di chiarificazione e condivisione da parte dei funzionari che quei doveri devono rispettare.

10. I codici di comportamento

A livello internazionale è divenuta larga la prassi di adottare Codici, variamente denominati, proprio al fine di meglio definire il contenuto dei doveri e le conseguenze derivanti, in positivo, dal loro rispetto e, in negativo, dalla loro violazione.

I codici sono gli atti, i documenti dove fare la sintesi dei valori da rispettare e dei comportamenti vietati o da incoraggiare.

Sempre a livello internazionale si usa distinguere tra due grandi categorie di codici: quelli comunemente detti “*aspirational*” e quelli “*compliance based*”. I primi contengono i grandi valori del “*civil service*” (da noi del lavoro nella cura dell'interesse pubblico), i secondi invece fondati su una minuta descrizione dei doveri. Con la conseguenza che, nel primo caso, occorre un'opera di interpretazione e completamento del Codice (con una esemplificazione dei comportamenti attesi dal funzionario in rapporto alle diverse evenienze in cui si trovi a svolgere il suo lavoro), mentre nel secondo caso il grande dettaglio nella predeterminazione dei doveri può avere effetti controproducenti, quali da un lato la percezione di doveri eccessivi, “vessatori”, fondati sulla sfiducia nei confronti del funzionario e, dall'altro, l'assunzione di comportamenti puramente difensivi.

11. I codici di comportamento in Italia

L'art. 54 del d.lgs. n. 165, riscritto per intero dalla legge anticorruzione n. 190 del 2012) prevede l'adozione obbligatoria di un Codice nazionale (poi adottato con il D.P.R. n. 62 del 2013) e un codice per ciascuna delle amministrazioni pubbliche.

In una prospettiva generale di riscoperta di regole di etica pubblica, il legislatore del 2012 ha voluto, da un lato, un Codice nazionale definito dal Governo (comma 1), approvato con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta

del Ministro della Pubblica amministrazione (comma 2), la cui violazione è «fonte di responsabilità disciplinare» (comma 3) e dall'altro un codice di comportamento per ciascuna pubblica amministrazione, da questa definito con «procedura aperta alla partecipazione», e con il parere obbligatorio del proprio OIV, la cui violazione è anch'essa fonte di responsabilità disciplinare (comma 5).

L'intervento, quindi, dà sostanza, per i funzionari pubblici che svolgono attività al servizio della propria amministrazione, ai principi costituzionali quali: la «disciplina e l'onore» dell'art. 54; l'«imparzialità» dell'art. 97; il «servizio esclusivo della Nazione» (da intendersi come dedizione piena alla cura dell'interesse generale), dell'art. 98, accanto ai doveri inerenti alla piena prestazione lavorativa.

12. Il codice nazionale

Il Codice nazionale oggi vigente e valido per tutti i pubblici funzionari, indipendentemente dall'amministrazione in cui prestano servizio è stato adottato con il D.P.R. n. 62 del 2013. Prima di esso, erano stati adottati, con atto del Ministro della funzione pubblica, codici volti a fissare in modo unilaterale i doveri, in un contesto caratterizzato dalla privatizzazione del rapporto di lavoro, che aveva attribuito per intero alla contrattazione collettiva il potere di individuare e tipizzare le violazioni e di stabilire le conseguenti sanzioni disciplinari.

Nei diversi contratti di comparto del pubblico impiego privatizzato questo potere è esercitato nella forma del cosiddetto “codice disciplinare”, cioè una sezione (alcuni articoli) del contratto, con la quale viene fissata la tipologia delle sanzioni applicabili e l'elencazione delle infrazioni, graduate in rapporto alle sanzioni stabilite. La tendenza dei codici disciplinari nei contratti di comparto è stata nel senso di limitare infrazioni e sanzioni soprattutto alle violazioni dei doveri inerenti alla prestazione lavorativa (in coerenza con la privatizzazione del rapporto di lavoro), dando scarso rilievo alle infrazioni dei doveri di corretto (imparziale) esercizio delle funzioni pubbliche affidate.

Quindi si può affermare che la legge n. 190 del 2012 ha voluto che lo Stato si riappropriasse del potere di definire in modo unilaterale i doveri, dando a loro rilevanza disciplinare, pur lasciando alla fonte contrattuale l'individuazione delle sanzioni applicabili in caso di loro violazione.

13. La rilevanza disciplinare dei doveri. Sanzioni penali e sanzioni disciplinari

Come si è detto, tutti i codici di comportamento, quello nazionale e quelli di singola amministrazione, ai sensi dell'art. 54, comma 3, hanno diretta rilevanza disciplinare.

La legge anticorruzione ha voluto che i doveri fossero “presi sul serio”, puntando ad una maggiore effettività della responsabilità disciplinare, anche rispetto alla responsabilità penale.

Partiamo dalla radice comune ai due tipi di responsabilità: sia le norme penali che disciplinari si rivolgono al funzionario per indurlo a condotte lecite; a tal fine stabiliscono comportamenti vietati o permessi; in caso di violazione, si applicano le relative sanzioni.

Per dare sostanza ai doveri di comportamento il legislatore esplicita la volontà di dare, come dice la Relazione ANAC «nuova effettività alla responsabilità disciplinare, di fronte ad una vasta disapplicazione dovuta a fattori diversi, quali protezioni sindacali, anche di tipo corporativo, anche derivanti dal totale trasferimento della materia in area contrattuale, l'incerto rapporto con la responsabilità penale e con i cosiddetti “codici etici”»³.

La nuova rilevanza dei doveri e della connessa responsabilità disciplinare è funzionale ad una rimessa in discussione dei rapporti tra quest'ultima e la responsabilità penale. Fino ad oggi la prevalente leva di intervento per assicurare il rispetto dei doveri è stata la responsabilità penale e ciò è dipeso da fattori diversi.

Da un lato la forte disapplicazione della responsabilità disciplinare a causa di forti resistenze delle organizzazioni sindacali, accompagnate da ritardi delle stesse amministrazioni, a partire dai dirigenti.

Ancora oggi nell'esperienza italiana (nelle pubbliche amministrazioni e nell'opinione pubblica) viene percepita come rilevante solo la violazione di norme penali. Molto minore la percezione della rilevanza giuridica delle violazioni disciplinari: “se non c'è il penale”, si sente spesso dire, si tratta di violazioni minori, se non irrilevanti.

L'atteso, ma non ancora realizzato, rilancio della responsabilità disciplinare ha, poi un duplice obiettivo: a) abbassare, soprattutto nella percezione degli stessi funzionari pubblici, la soglia di tolleranza verso comportamenti devianti. Una estesa tolleranza rispetto a comportamenti negativi finisce per produrre assuefazione verso “cattive abitudini”, con il risultato di compromettere l'immagine e il prestigio delle amministrazioni e dei loro funzionari e di creare un clima nel quale possano attecchire comportamenti di rilevante gravità; b) svolgere una attività di preventiva rilevazione delle violazioni disciplinari, intervenendo con sollecitudine e efficacia. In questo modo il giudice penale potrà concentrarsi sui reati e potrà profittare di un ambiente organizzativo improntato al rifiuto di comportamenti devianti e all'isolamento di tali comportamenti e dei loro autori.

14. I doveri nel Codice nazionale

Se questi sono gli scopi della riscoperta dei Codici di comportamento da parte della legge anticorruzione, possiamo passare ad una rapida lettura delle norme, partendo dal Codice nazionale (il D.P.R. n. 62 del 2013).

³ ANAC, *Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee guida in materia di codici di Comportamento*, settembre 2019, p. 7 (<https://www.anticorruzione.it/consulta-i-documenti>).

In primo luogo si può dire che questo Codice si pone, nell'alternativa tra codici “*aspirational*” e codici “*compliance based*”, come una soluzione mista.

In esso, infatti troviamo tanto l'evocazione di grandi principi e valori, quanto l'esemplificazione di alcune condotte vietate o attese in forma di maggiore dettaglio.

La prima parte del codice (soprattutto gli articoli 1 e 3) è dedicata a principi generali e a “doveri minimi” (o fondamentali). Vengono enumerati (art. 1) quelli di «diligenza», «dealtà», «imparzialità», «buona condotta», così come vengono richiamati i principi costituzionali di: «servire la Nazione» (art. 98 Cost.), «disciplina e onore» (art. 54 Cost.), «buon andamento e imparzialità» (art. 97 Cost. e vengono solo enunciati, senza ulteriori precisazioni, principi generali quali: integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza, indipendenza, astensione in caso di conflitti di interesse.

Vi sono poi singoli articoli nei quali alcuni comportamenti vengono meglio precisati, ma sempre in termini molto generali, come nel caso dei «regali, compensi e altre utilità» (art. 4), «partecipazione ad associazioni e organizzazioni» (art. 5), «comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse» (art.6), «prevenzione della corruzione» (art.8), «trasparenza e tracciabilità» (art.9), comportamento nei rapporti privati (art.10) e in servizio (art.11), «rapporti con il pubblico» (art.12).

15. *Gli obiettivi da raggiungere*

Il Codice consente, quindi, di individuare alcuni obiettivi di fondo perseguiti con l'elencazione dei doveri, quali la prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali; la tutela del diritto dei cittadini alla buona amministrazione; la correttezza ed il buon andamento del servizio; la collaborazione attiva contro corruzione e malamministrazione, mentre restano ancora da curare meglio, con maggiore attenzione (e precisione) altri obiettivi, quali i doveri del funzionario al di fuori delle attività di servizio o la tutela della qualità, della eventuale riservatezza, della diffusione dei dati e delle informazioni detenute dall'amministrazione nell'era delle tecnologie informatiche

16. *Come tradurre valori e principi in specifici doveri di comportamento*

Nei codici i valori e i principi vanno affermati perché in grado di per sé di dare indicazioni di massima sul comportamento da tenere. Doveri dei codici è, poi, di chiarire, sempre in termini generali, il contenuto di tali valori e principi. Doveri dei codici è, infine, di esemplificare comportamenti coerenti con i valori e i principi affermati. Il codice nazionale vi provvede in via generalissima (è rivolto a qualsiasi funzionario, indipendentemente dall'amministrazione in cui opera)

17. I codici di amministrazione

Ruolo di fondo: “integrare e specificare” i doveri fissati nel Codice nazionale, esemplificando i comportamenti attesi in rapporto alle caratteristiche specifiche dell’amministrazione (della sua organizzazione e dei suoi procedimenti), in un rapporto stretto con le misure di prevenzione della corruzione: la cura dell’integrità dell’istituzione e dell’integrità del funzionario, come funzione complessiva dell’amministrazione. L’attuazione delle misure anticorruzione diviene, da un lato, uno dei doveri fondamentali del funzionario pubblico, senza però che questa nuova attenzione alla sua imparzialità comprometta le esigenze di funzionalità, curate da altri strumenti pure attivati nelle amministrazioni, quali la promozione della “*performance*”, individuale e di gruppo, la riorganizzazione degli uffici e dei procedimenti/processi, l’attivazione di controlli interni sui costi, sull’efficienza e l’efficacia degli uffici.

Molto rilevante è, già nella legge, il processo di formazione del codice, secondo un efficace espressione sintetica: «*code is nothing, coding is everything*». In sostanza viene ritenuto quasi più importante il processo che porta all’adozione del Codice di amministrazione del suo stesso contenuto (i doveri indicati e precisati). È fondamentale che tutta l’amministrazione sia coinvolta nel processo: dal vertice ai dirigenti, fino all’ultimo dipendente, con lo scopo di una forte condivisione, da parte di tutti, della necessità e della sostenibilità dei doveri.

Il codice di amministrazione è utile per rivedere non solo i compiti di ciascun ufficio e di ciascun dipendente, ma per esemplificare, con un approccio casistico, i comportamenti da tenere, in via generale e in presenza di particolari situazioni. Ad esempio il funzionario addetto allo svolgimento di una gara per l’affidamento di un contratto pubblico dovrà trovare nei Codici sia indicazioni generali di comportamento, sia specifiche indicazioni in caso di pressioni, corruttive e non, da parte delle imprese.

Il ruolo dell’ANAC consiste nella vigilanza sull’effettiva adozione dei codici di amministrazione (art. 19, comma 5, del dl n. 90 del 2014) e nell’elaborazione delle Linee guida per dare indirizzi alle amministrazioni sull’importanza del processo e sui contenuti minimi che tali codici devono rispettare.

18. Doveri di comportamento e prestigio dei funzionari pubblici

La ripresa di attenzione sulla rilevanza disciplinare dei codici, sui doveri assistiti da sanzioni, sul rispetto dei doveri promosso attraverso la deterrenza (il timore di incorrere in sanzioni), si deve accompagnare con la condivisione dei valori fondanti il lavoro nelle pubbliche amministrazioni come strumento di rafforzamento dell’immagine di imparzialità dell’amministrazione e di accrescimento del prestigio (sociale e professionale) dei funzionari pubblici

19. Le regole giuridiche sull'imparzialità e la cultura della legalità

Il cerchio si chiude: il contrasto della corruzione perseguito con regole di prevenzione; la prevenzione fondata sull'integrità delle istituzioni (della loro organizzazione); il perseguimento in concreto dell'imparzialità, sono tutti potenti strumenti per rafforzare il rispetto della «*rule of law*».

Nessuna affermazione di tipo etico/morale, ma un'opera costante volta al rispetto di regole giuridiche (con le garanzie del diritto). Non si sogna un'amministrazione «senza macchia», ma si lavora per il rispetto delle regole.

Un diffuso rispetto di regole, soprattutto se si rafforza l'esempio che viene dai pubblici funzionari, consolida una più generale «cultura della legalità», intesa come spontanea adesione (individuale e collettiva) anche sotto il profilo dell'utilità, al rispetto di regole condivise.

20. Note bibliografiche

Per maggiori approfondimenti ci si limita a segnalare:

F. Merloni, A. Pirni, *Etica per le istituzioni. Un lessico*. Roma, Donzelli, 2021 e la relativa bibliografia, in particolare quella relativa al capitolo VII.

Anac, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, Delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

