

I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare¹

Enrico Carloni²

Abstract

A dieci anni dalla riforma “anticorruzione”, che ne ha rilanciato il valore, il tema dei “codici di comportamento” non perde attualità e continua a presentare versanti inesplorati e potenzialità inesprese. È ora in particolare la nuova stagione di codici, che le amministrazioni stanno sviluppando in attuazione delle nuove Linee guida dell’ANAC, del 2020, a suggerire di approfondire alcune questioni rilevanti per l’efficace e innovativo sviluppo di “doveri” dei dipendenti pubblici: il ruolo e la funzione dei codici decentrati, la ratio di fondo dello strumento, la valenza disciplinare dei codici di comportamento, in ultima istanza la stessa possibilità (e utilità) di redigere un “decalogo” del buon funzionario pubblico.

Parole chiave: codice di comportamento, Etica pubblica, funzionario, dovere, responsabilità disciplinare, anticorruzione.

Ten years after the “anti-corruption” reform, that provides for them, the issue of “codes of conduct” does not lose its relevance and continues to present unexplored aspects and unexpressed potential. The new season of codes, which the administrations are developing in implementation of the new ANAC Guidelines, of 2020, is now in particular, to suggest to investigate some relevant issues for the effective and innovative development of “duties” of public employees: the role and function of decentralized codes, the underlying rationale of the instrument, the disciplinary value of the codes of conduct, ultimately the very possibility (and usefulness) of drawing up a “decalogue” for a good public official.

Keywords: Code of conduct, Public Ethics, Officer, Duty, Disciplinary Responsibility, Anti-Corruption.

¹ Saggio ricevuto in data 04/03/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: enrico.carloni@unipg.it.

1. L'esigenza di regole di condotta

A dieci anni dalla legge n. 190³ che ha riscritto le disposizioni legislative dedicate all'istituto, il tema dei codici di comportamento non perde attualità mentre pure sembra perdere slancio l'attenzione dedicata all'anticorruzione che ne è stato il crogiuolo: attualità che è confermata ora dal processo di adozione di una nuova stagione di codici di comportamento nelle diverse pubbliche amministrazioni, a questo sollecitate dalle Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione del 2020⁴.

Questa persistente rilevanza del tema discende anche dalla “complessità” del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che si colloca all'intersezione tra questioni diverse, e all'incrocio tra modelli e principi differenti, permette, da un lato, di mettere in dialogo il tema dell'etica pubblica con quello delle responsabilità, come si coglie bene già riflettendo sulla ricorrente riconduzione del codice nel novero dei “codici etici”, dall'altro ripropone il discorso sullo statuto costituzionale del personale pubblico e sulla sua ineliminabile specificità. Consente di riflettere, dal versante soggettivo, sul rapporto tra “corruzione” e qualità dell'amministrazione. In termini più tecnici, permette di approfondire la portata (ed i limiti) dell'idea di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico⁵.

Il problema della definizione, attraverso specifiche disposizioni chiamate a porre “doveri”, di adeguate regole di condotta del personale è d'altra parte a un tempo una questione specifica, relativa all'amministrazione pubblica italiana ed al suo attuale modo di essere, ma anche questione ben più generale, da tempo all'attenzione delle organizzazioni, pubbliche e private. L'importanza di porre attenzione alle condotte individuali, regolando il loro orientamento alla cura di interessi collettivi o delle organizzazioni, è un'esigenza comune cui corrispondono soluzioni diverse: affidate ora a regole “interne” alle stesse organizzazioni, ora a regole frutto di un'autodisciplina che si danno gli stessi destinatari, ora a regole poste da fonti esterne e quindi “imposte” alle organizzazioni e al personale che vi opera.

Non si tratta di una questione che si può collocare ed esaurire all'interno del discorso sulla *maladministration*⁶ o sulla corruzione, ma è innegabile come sia proprio

³ Legge 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

⁴ Autorità nazionale anticorruzione, Delibera numero 177 del 19 febbraio 2020, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*.

⁵ In questo senso cfr. da ultimo F. Merenda, *I codici di comportamento dei dipendenti pubblici: la tensione tra la disciplina privatistica e quella pubblicistica nel solco delle riforme del pubblico impiego*, in «Istituzioni del federalismo», 2, 2021, pp. 499 ss.

⁶ Per un'analisi del concetto (dove l'autore ne dà però un'accezione ancora più larga a ricomprendere numerose disfunzioni dell'amministrazione che vanno anche al di là di quelle rilevanti per le recenti politiche italiane di anticorruzione), cfr. già S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, in «Foro it.», V, 1992, pp. 243 ss.

nel prisma delle riforme anticorruzione che i codici di comportamento trovano occasione di rilancio e rafforzamento⁷. In questo senso l'esperienza giuridica è ricca di esempi: troviamo codici, definiti talora "etici", talora "di condotta", adottati volontariamente dalle imprese nel quadro della disciplina della responsabilità d'impresa posta dal d.lgs. n. 231 del 2001⁸; soprattutto, però, la normativa anticorruzione, intervenuta sul Testo unico sul lavoro pubblico, d.lgs. n. 165 del 2001⁹, prevede due livelli di "codici di comportamento", nonché "codici etici" riferiti a specifiche categorie di personale pubblico (ed in particolare i magistrati). Infine, ma non ultimo, parla espressamente di codici di condotta la Convenzione ONU contro la corruzione sottoscritta a Merida¹⁰.

L'idea, a sua volta coerente con un approccio di politica anticorruzione diffuso a livello internazionale¹¹, è quella per la quale è possibile incidere, prevenendola, sulla corruzione, mediante un intervento sul versante delle condotte dei funzionari idoneo a chiarire meglio quali siano i comportamenti attesi e quelli vietati. Esemplare in questo senso la citata Convenzione ONU contro la corruzione, che prevede appunto uno specifico articolo (nell'ambito della parte dedicata alle misure preventive) relativo ai codici di condotta dei pubblici ufficiali (art. 8)

ai fini della lotta alla corruzione, ciascuno Stato Parte incoraggia in particolare l'integrità, l'onestà e la responsabilità dei propri pubblici ufficiali, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico

e questo attraverso l'adozione di codici rivolti a disciplinarne il comportamento, prestando particolare attenzione agli obblighi di dichiarazione ed alla prevenzione di situazioni di conflitto di interesse. Sempre secondo le indicazioni della Convenzione, è inoltre suggerita «l'adozione [...] di misure disciplinari od altre misure nei confronti dei pubblici ufficiali che violano i codici».

A livello comparato, l'idea di combattere la corruzione intervenendo sulle condotte del personale, promuovendone l'integrità e contrastando comportamenti "non etici" è particolarmente diffusa nel quadro delle politiche anticorruzione. Un riferimento sicuramente significativo, fonte di ispirazione di numerose riforme promosse

⁷ Cfr. M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016; E. Carloni (a cura di) *Fighting corruption through administrative measures*, Morlacchi, Perugia 2019; M. Nunziata (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Carocci, Roma 2017; A. Pertici, M. Trapani (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione* (Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018), Giappichelli, Torino 2019.

⁸ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*.

⁹ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

¹⁰ Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), art. 8, "Codici di condotta". Si veda diffusamente C. Rose, M. Kubiciel, E.O. Landwehr (a cura di), *The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2019.

¹¹ In termini generali, cfr. E. Carloni, M. Gnaldi (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer, Cham 2021.

in vari paesi¹² anche grazie all'impulso di organizzazioni internazionali come l'OCSE, è quello statunitense, dove in particolare è attivo un sistema oramai rodato di "codici etici"¹³ (così definiti perché rivolti ad orientare le condotte all'etica pubblica e non perché privi di sanzioni giuridiche). È anche grazie al successo di questa esperienza che si configura come tratto tipico delle politiche anticorruzione (non ultimo le più recenti) quello di investire su un sistema di doveri del funzionario pubblico che favorisca l'integrità nelle condotte pubbliche.

Si tratta di un tema a lungo trascurato nella storia amministrativa e istituzionale italiana: un paese che spesso tende a "derubricare" l'importanza dell'orientamento delle condotte individuali alla cura dei valori affidati all'amministrazione, salvo poi tornare a porvi attenzione a fronte di situazioni critiche e "scandali". D'altra parte, come rilevava già anni addietro Cassese, questo andamento "carsico" non è inusuale: così proprio "i codici etici" sono tradizionalmente nati come risposta ad un momento particolarmente difficile a livello politico-amministrativo, nei vari paesi¹⁴.

2. Una breve "storia" italiana dei doveri dei dipendenti pubblici

L'esigenza di garantire la "tensione" dei funzionari alla cura dell'interesse pubblico è un tema non a caso presente, per quanto per lungo tempo questi articoli siano stati oggetto di scarsa attenzione, nel testo della Costituzione repubblicana. A ben vedere, in effetti, esiste un pacchetto di articoli che si rivolge, in modo diretto o mediato, a definire alcuni principi che devono ispirare le condotte dei funzionari, definendo il loro "statuto"¹⁵: tutti coloro i quali si vedono affidate funzioni pubbliche devono adempierle «con disciplina ed onore» (art. 54), e si riflettono sullo status dei funzionari e sui loro doveri le esigenze di "esclusività" nel servizio alla Nazione e quelle di imparzialità (art. 97)¹⁶. Il compito di articolare in termini più specifici questi principi è stato a lungo rimesso in particolare ad un sistema di doveri contenuti nel Testo unico degli impiegati civili dello Stato del 1957.

Rispetto della Costituzione e delle leggi, prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato, obbligo di residenza, dovere di fedeltà, diligenza ed efficienza, collaborazione con i cittadini, parità di trattamento, rispetto dell'orario di lavoro, segreto

¹² Dipartimento della funzione pubblica, *Codice di condotta dei dipendenti pubblici: proposta e materiali di studio*, IPZS, Roma 1993.

¹³ Si veda gli "Standards of ethical conduct", definiti e vigilati dall'*Office of Government Ethics* nel quadro dell'amministrazione federale statunitense.

¹⁴ È quella che l'A. chiama ragione "di breve periodo" dell'adozione di codici di condotta: S. Cassese, *I Codici di Condotta*, in «Documenti Giustizia», 1994, n. 7-8.

¹⁵ R. Caridà, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e principi costituzionali*, in «Federalismi.it», 28 dicembre 2016; P. Piras, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in «Il Diritto dell'economia», 2015, pp. 35 ss.

¹⁶ R. Cavallo Perin, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Franco Angeli, Milano 2009, p. 159.

di ufficio, dovere di obbedienza¹⁷: l'elencazione dei principi mostra come le previsioni normative, pur con alcune lacune, non risultassero deficitarie nelle linee generali. Il problema era piuttosto nella mancanza di norme, anche subordinate alla legge, che si incaricassero di tradurre questi principi in prescrizioni più precise¹⁸.

Si tratta di principi che trovavano, tradizionalmente, una loro collegamento con (e in alcuni casi una espressa esplicitazione nel) momento del giuramento, cui era tenuto il dipendente pubblico all'atto dell'assunzione¹⁹.

Le riforme dei primi anni '90 del secolo scorso, intervenute in una stagione molto particolare della vita politica e istituzionale italiana, hanno non a caso posto rinnovata attenzione a questa materia, dei "doveri"²⁰: questo attraverso modifiche normative che, almeno nelle intenzioni, miravano non tanto a qualificarsi per la scelta "privatizzatrice" del rapporto di lavoro pubblico ma piuttosto per il tentativo di «restituire dignità ed efficienza ai pubblici uffici»²¹: ed è in tale prospettiva che si collocava in particolare la scelta di tornare a definire i "codici di condotta" dei dipendenti pubblici.

La materia, anche al di là delle intenzioni originarie, è stata però poi in qualche modo "travolta" dal processo della contrattualizzazione dell'impiego con le pubbliche amministrazioni, nel quadro del quale la disciplina del rapporto di lavoro ed in particolare la materia disciplinare è risultata rimessa in via generale, anche se non completa, alle regole contrattuali²².

Senza che sia possibile qui approfondire il tema, va evidenziato sin d'ora (perché centrale rispetto alla complessiva evoluzione del sistema dei doveri dei funzionari pubblici) il problema del rapporto tra regolazione contrattuale del rapporto di lavoro

¹⁷ Cfr. Dipartimento della funzione pubblica, *Codice di condotta*, cit., p. 11.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro, avviata dalle riforme del 1992-1993, solo alcune categorie di dipendenti pubblici ("non privatizzati") sono rimasti legati all'obbligo del giuramento

²⁰ Si veda in questo senso, per l'importanza di norme etiche, valori culturali, tradizioni, senso civico, "spirito di corpo" e senso dello Stato dei funzionari, A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in D. della Porta (a cura di), *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 13 ss.; in senso analogo cfr. ora P. Heywood, E.N. Kirby, *Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal*, in «Etica pubblica», 2020, n. 2, pp. 11 ss.

²¹ Cfr. G. D'Auria, *La corruzione e le leggi*, in M. D'Alberti e R. Finocchi (a cura di), *Corruzione e sistema Istituzionale*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 38: dopo aver elencato alcune delle gravi disfunzioni del nostro sistema «[...] proprio per questo mette conto segnalare l'opera di bonifica che, nella legislazione nazionale, è stata avviata nel corso del 1993 dal Governo Ciampi, con norme che si propongono di restituire dignità ed efficienza ai pubblici uffici [...]».

²² S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova 2000; A. Pioggia, *Giudice e funzione amministrativa. Giudice ordinario e potere privato dell'amministrazione datore di lavoro*, Giuffrè, Milano 2004. Nella lettura che ne veniva data all'epoca della riforma, prevalevano in ogni caso le letture "privatizzatrici", secondo un approccio che riteneva discutibile la persistenza di un «potere regolamentare generale di tipo pubblicistico per le materie assoggettate alla disciplina del codice civile, delle leggi sul lavoro nell'impresa e dei contratti collettivi» (L. Zoppoli, *Il sistema delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro dopo la riforma: una prima ricognizione dei problemi*, in M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino 1993, p. 9).

e degli obblighi rilevanti in termini disciplinari ed un corpo di doveri “pubblici” definiti in via unilaterale, posti attraverso specifici “codici di comportamento” (questo sin dal 1993, seppure con formulazioni che hanno subito significative variazioni nel corso del tempo).

La “storia” italiana dei codici di comportamento si dipana, sin dalla prima fase di attuazione del sistema contrattualizzato del lavoro pubblico, intorno al nodo della valenza da attribuire a questa sintetica lista di doveri, posta prima con decreto ministeriale e poi con decreto del Presidente del Consiglio, contenuta nei codici di comportamento 1994²³ e del 2000²⁴: la problematica collocazione di questi doveri “pubblici” in un sistema di responsabilità disciplinare che si voleva pienamente privatizzato ha di fatto indebolito fortemente l’efficacia dello strumento, spesso derubricato (sia pure non correttamente) a codice meramente etico, ad intendere in questo caso nel senso di privo di cogenza giuridica²⁵.

In esito a questo percorso, all’alba della riforma “anticorruzione”, il codice di comportamento non sembrava, al di là dei proponimenti alla luce dei quali era stato prima progettato e poi introdotto nel nostro ordinamento, aver giocato un ruolo significativo nella ricostruzione dell’etica del funzionario pubblico²⁶ né tanto meno nella riduzione dei fenomeni che sono stati definiti di “corruzione bianca” e “grigia”²⁷.

Su questo sistema, forse sin troppo sinteticamente inquadrato, è intervenuta la riforma operata attraverso la legge anticorruzione “Severino”, n. 190 del 2012, che ha operato la riscrittura dell’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, fonte di regolazione del sistema dei codici di comportamento, che per questa via ha segnato, tra l’altro, la riaffermazione della specialità del rapporto di lavoro pubblico rispetto a quello privato²⁸.

3. Dalla legge “anticorruzione” al d.P.R. n. 62 del 2013

Tra le numerose innovazioni sul versante “amministrativo”, la legge anticorruzione opera sul decreto legislativo n. 165 del 2001, e questo in particolare attraverso la complessiva riformulazione della disciplina dei codici di comportamento²⁹. Ed è chiara la

²³ Ministro per la Funzione Pubblica, Decreto 31 marzo 1994, *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*.

²⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Decreto 28 novembre 2000, *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*.

²⁵ B.G. Mattarella, *I codici di comportamento*, in «Riv. giur. lav.», 1996, pp. 275; E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. “codici etici” delle amministrazioni pubbliche*, in «Diritto pubblico», 2002, pp. 319 ss.

²⁶ Cfr. più diffusamente: E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, cit..

²⁷ Cfr. A.J. Heidenheimer, *Perspectives on the perception of corruption*, in A.J. Heidenheimer et al. (a cura di), *Political corruption, a handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick 1989.

²⁸ R. Cavallo Perin, *Le ragioni di un diritto ineguale e le peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in «Diritto amministrativo», 2003, p. 119 ss.

²⁹ E. Carloni, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell’imparzialità dei funzionari pubblici*, in «Istituzioni del federalismo», 2013, pp. 377 ss.; F. Merloni, *Codici di comportamento*, in *Libro dell’anno del Diritto 2014*, Treccani, Roma 2014.

radicalità della trasformazione operata: il nuovo art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 (riscritto nel 2012) interviene su molti degli elementi di debolezza del precedente strumento. Questo, certo con l'esplicitazione del valore disciplinare (su cui ci soffermeremo), ma anche rafforzando la fonte, ora regolamentare (attualmente il d.P.R. n. 62 del 2013³⁰), chiarendone l'applicazione, ampia, a tutto il personale dipendente, ivi compresi i dirigenti, potenziando i meccanismi di divulgazione e la formazione in materia: tutte soluzioni rivolte a rendere maggiormente effettivo lo strumento.

Si tratta di una riforma certo coerente con l'esigenza di rispondere alle osservazioni del GRECO³¹, che in esito al suo monitoraggio del quadro normativo ed istituzionale italiano aveva raccomandato in modo specifico un intervento sul versante dei doveri dei funzionari e della responsabilità disciplinare per condotte rilevanti in un'ottica di contrasto della *maladministration* e della corruzione: «*consistent and enforceable ethical standards be required for all officials within public administration*».³²

Secondo quanto disposto dall'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, dunque

il Governo definisce 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.

A questa previsione, secondo la disciplina contenuta nello stesso art. 54, c. 2, è stato dato seguito mediante l'adozione del ricordato d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013³³.

Si tratta di un atto di natura regolamentare, che contiene un elenco di doveri "minimi" (perché ne è prevista la necessaria integrazione con analoghi codici adottati dalle singole amministrazioni) e "comuni" a tutti i dipendenti pubblici. Nella definizione dei contenuti concreti del codice, il Governo è stato in parte guidato dal legislatore che ha previsto una serie di elementi necessari:

il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia

A tali indicazioni si collega il regolamento, disciplinando in modo specifico la questione dei regali e quella dei doveri dei dirigenti: doveri questi ultimi strettamente connessi alle funzioni organizzative e di gestione del personale.

³⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001*, n. 165.

³¹ Il GRECO è stato istituito allo scopo di monitorare il rispetto, da parte dei Paesi membri del Consiglio d'Europa degli standard e delle norme anti-corruzione elaborate dall'Organizzazione.

³² *Evaluation Reports on Italy* del *Groupe d'Etats contre la Corruption* (Greco) del Consiglio d'Europa, del 2009: si veda in particolare, ivi, il *Guiding principle* 10.

³³ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001*, n. 165, in G.U. n. 129 del 4 giugno 2013.

Quanto ai principi generali, è evidente la saldatura tra doveri del dipendente e principi costituzionali: troviamo nel codice declinati come situazioni soggettivamente doverose (anche se ancora a livello assolutamente generale) l'osservanza della Costituzione, il servizio alla Nazione, l'imparzialità, la cura dell'interesse pubblico, l'integrità, trasparenza, ragionevolezza, e così via. Questi doveri sono poi meglio specificati nel corso del codice, con un'attenzione particolare al tema dei conflitti di interessi³⁴, che è declinato, in particolare, attraverso una serie di obblighi di dichiarazione e mediante un più puntuale obbligo di astensione. Si vede bene come la prospettiva dell'integrità e dell'imparzialità sia centrale nel codice e risulti strettamente funzionale all'esigenza di contenimento e contrasto della corruzione.

L'obiettivo verso cui convergono varie previsioni del codice di comportamento è quello di far sì che si trovi nella condizione di influire sulla decisione un funzionario non direttamente interessato alle questioni, alieno da situazioni di conflitto legate ad interessi propri, reso maggiormente "impermeabile" al condizionamento improprio da parte di altri soggetti interessati che interferiscono con l'attività, siano pure anch'essi funzionari pubblici e persino superiori gerarchici³⁵.

Il testo del codice è piano e chiaro, per quanto nel complesso non particolarmente innovativo rispetto ai precedenti codici di comportamento, del 1994 e del 2000³⁶: una decina di articoli (dal 4 al 14) sviluppano i doveri del funzionario con attenzione ad aspetti come la possibilità di ricevere ed accettare regali od altre utilità (art. 4), la partecipazione ad associazioni, come dovere di comunicare l'appartenenza ad associazioni od organizzazione «i cui interessi possano interferire con l'attività dell'ufficio» (art. 5), la comunicazione degli interessi finanziari ed i conflitti di interesse (art. 6), l'obbligo di astensione (art. 7). Quest'ultima previsione merita attenzione, perché si lega in modo particolarmente stretto al nuovo approccio della legge anticorruzione che non ha caso è intervenuta anche sulla legge sul procedimento disciplinando anche lì il problema dei conflitti di interesse con l'art. 6 bis³⁷.

³⁴ Sul tema si veda in termini generali J.B. Auby, E. Breen, E.T. Perroud (a cura di), *Corruption and conflicts of interest: a comparative law approach*, Edward Elgar, Cheltenham 2013; OECD, *Managing conflict of interest in public service. OECD Guidelines and country experiences*, Paris 2004: si veda ivi in particolare la definizione di "conflitto di interessi" come «un conflitto fra il dovere pubblico e l'interesse privato di un pubblico ufficiale, nel quale il pubblico ufficiale ha interessi attinenti alla sua sfera privata, che potrebbero indebitamente influenzare l'adempimento dei suoi doveri e responsabilità».

³⁵ E. D'Alterio, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 211 ss.; cfr. B.G. Mattarella, *Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, Nota a d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, in «Giorn. dir. amm.», 2013, pp. 927 ss.

³⁶ Per un confronto tra i diversi testi, cfr. le considerazioni di C. Buzzacchi, *Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pubblica*, in «Amministrazione in cammino», 2013.

³⁷ Legge n. 241 del 1990, art. 6-bis. (Conflitto di interessi): «1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale»: su questa previsione cfr. G. D'Angelo, *Conflitto di interessi ed esercizio*

Secondo il codice di comportamento, il dovere di astensione è ampio perché legato oltre che al coinvolgimento di interessi propri, di parenti, di affini entro il secondo grado, del coniuge, dei conviventi o di persone con cui si intrattenga una «frequentazione abituale»³⁸: il dipendente è inoltre tenuto all'astensione «in ogni caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza».

È l'esigenza di proteggere l'imparzialità dell'amministrazione³⁹ il cuore del nuovo sistema di doveri, che appare centrale (nella sua regolazione a livello uniforme e nazionale) nel nuovo impianto che lega, attraverso i codici di comportamento, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti e la politica anticorruzione.

Tra i numerosi doveri, lo stesso codice opera una sorta di gradazione: per quanto la legge abbia previsto in via generale che la violazione «grave o reiterata» delle previsioni contenute nel codice può comportare l'applicazione della sanzione espulsiva, l'art. 16 del regolamento circoscrive la possibilità del licenziamento alla violazione di alcuni specifici doveri, chiarendo anche le circostanze che possono giustificarlo e quindi circoscrivendo in modo significativo il valore da attribuire al rinvio, contenuto nell'art. 54 del d.lgs. n. 165, alle sanzioni previste dall'art. 54-*quater* dello stesso testo normativo.

4. I codici delle singole amministrazioni

I doveri contenuti nel codice di comportamento non esauriscono l'insieme delle condotte cui è tenuto il funzionario che assumono rilievo nell'impianto della disciplina anticorruzione.

In particolare, la legge prevede ora come obbligatoria l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione

con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione di un proprio codice di comportamento, che ha il medesimo valore (in termini di responsabilità) del codice nazionale: «ciascuna pubblica amministrazione definisce [...] un proprio codice di comportamento che integra

della funzione amministrativa, Giappichelli, Torino 2020; A. Lalli, *Conflitti di interessi nel diritto privato e nel diritto pubblico. Una rassegna*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2016, pp. 155 ss.

³⁸ Art. 7. Obbligo di astensione: «1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza».

³⁹ In merito cfr. A. Marra, *L'amministrazione imparziale*, Giappichelli, Torino 2018.

e specifica il codice di comportamento” nazionale: a tal fine, l’Autorità nazionale anticorruzione “definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione”.

Il sistema dei doveri rilevanti nella prospettiva del contrasto della corruzione è ora dunque articolato chiaramente su un impianto su due livelli, ed è forse questa la modifica più significativa: al codice uniforme, adottato a livello governativo mediante regolamento, si affiancano codici adottati dalle singole amministrazioni, in un processo che vede in modo significativo il coinvolgimento dell’Autorità nazionale anticorruzione.

A dimostrazione di un chiaro inserimento dei codici di comportamento nel sistema delle misure anticorruzione, compete all’Anac anzitutto la funzione di guidare le amministrazioni nella definizione dei propri codici di amministrazione e questo mediante specifiche Linee guida: attualmente il riferimento è dato al riguardo dalle Linee guida adottate nel 2013⁴⁰, per quanto sia in corso un percorso volto alla loro ridefinizione (e quindi all’adozione di nuove Linee guida che dovrebbero preludere ad una nuova stagione di codici di comportamento decentrati). Si salva qui l’eccezione delle indicazioni fornite in ambito sanitario⁴¹, l’Anac non ha fornito “modelli” specifici, per quanto una serie di indicazioni mirate per singole tipologie di amministrazione emergano (sul versante dei doveri dei funzionari) dalle indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione e nei suoi aggiornamenti.

Le Linee guida disciplinano più nel dettaglio le modalità partecipative (la legge parla di «procedura aperta alla partecipazione»: art. 54, c. 5), prevedendo in questo senso il necessario coinvolgimento degli *stakeholders* dell’ente, e precisano in che senso debba intendersi il compito di integrazione e specificazione.

Sulla base delle Linee guida del 2013, le amministrazioni hanno adempiuto al loro obbligo di adottare propri codici di comportamento, chiamati ad integrare e specificare il codice nazionale definito con regolamento.

Si è trattato di una prima stagione di attuazione del nuovo modello che non ha sempre corrisposto alle aspettative⁴²: molto spesso i codici di amministrazione non sono altro che la riproduzione, pressoché letterale (e spesso tale), del codice nazionale. Nel suo regolamento sanzionatorio in materia⁴³, l’Autorità nazionale anticorruzione ha chiarito che il codice di amministrazione non può limitarsi a questa opera di mera riproduzione, dovendo “adattare” i doveri previsti dal d.P.R. n. 63 del 2013 alle specificità di ogni amministrazione, sia tenendo conto delle caratteristiche delle funzioni

⁴⁰ *Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)*, delibera n. 75 del 24 ottobre 2013.

⁴¹ *Linee Guida per l’adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale*, determinazione n. 358 del 29 marzo 2017 dell’Autorità nazionale anticorruzione.

⁴² Anac, Formez e Università di Tor Vergata, *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*, del 16 dicembre 2015.

⁴³ *Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione per l’omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento*, del 9 settembre 2014.

esercitate, sia considerando lo specifico contesto, interno ed esterno, nel quale si trovano ad operare.

Il codice di comportamento, per questa via, dialoga con gli altri strumenti e altre misure di prevenzione della corruzione ed acquista una ulteriore valenza, “dinamica”, pienamente coerente con l’impianto (di *risk assessment*) del nuovo sistema dell’anticorruzione. Il che spiega, in particolare, la centralità del ruolo dell’Autorità nazionale anticorruzione (ed a livello decentrato il ruolo del responsabile sul versante dell’*enforcement* dello strumento) rispetto ad un istituto che è anzitutto legato al rapporto di lavoro del personale.

Le regole contenute nel codice di comportamento si collocano all’interno di uno specifico ambiente normativo, che è quello della disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico (e quindi il relativo testo unico del 2001): questo determina, come detto, alcuni problemi specifici, ma spiega anche perché si tratti di un insieme di regole rivolte essenzialmente, ed unicamente, al personale burocratico. Sul punto, la legge (l’art. 54 del d.l.gs. n. 165 del 2001) è chiara nel proiettare il codice di comportamento sull’insieme dei dipendenti pubblici.

Rispetto a questa previsione, il regolamento recante l’attuale codice di comportamento (il più volte citato d.P.R. n. 62 del 2013) opera alcune precisazioni.

In primo luogo, il codice trova diretta applicazione per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è “contrattualizzato”: per il personale tuttora in regime di diritto pubblico le norme contenute nel codice «costituiscono principi di comportamento [...] in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti»⁴⁴.

5. La responsabilità disciplinare (e le altre responsabilità)

Il rapporto di impiego con pubbliche amministrazioni, in seguito alla riforma avviata nei primi anni Novanta, per i dipendenti coinvolti nella cosiddetta privatizzazione, è transitato da un regime pubblicistico⁴⁵ (in cui le regole sono poste da regolamenti e atti amministrativi), ad un regime tendenzialmente, ancorché non completamente, privatistico (che trova la sua regolazione nel contratto). La disciplina del rapporto e quindi, seppure in modo particolare, la stessa materia disciplinare, è passata quindi da una regolazione pubblicistica ed unilaterale ad un regime definito attraverso strumenti

⁴⁴La diversa formulazione sembrerebbe aprire spazi di incertezza significativa rispetto alla effettiva coerenza del codice per i dipendenti “non contrattualizzati”, ma questo problema perde gran parte della sua consistenza pratica dal momento che i codici di amministrazione finiscono per riprodurre (traducendo in questo caso i “principi” in “regole” ed assicurando al contempo la richiesta valutazione di “compatibilità”) il codice di comportamento adottato a livello governativo.

⁴⁵ Sull’assetto del lavoro pubblico prima della riforma, cfr. M. Rusciano, *L’impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 192 et passim. Sul tradizionale regime della responsabilità disciplinare, come espressione della ‘supremazia speciale della’ dell’amministrazione, si veda anzitutto: S. Romano, *I poteri disciplinari nelle pubbliche amministrazioni*, in «Giur. it.», 1998, IV, c. 28 ss., cui si deve l’inquadramento dogmatico, e G. Landi, *Disciplina*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Giuffrè, Milano 1964, pp. 17 ss.

privatistici e convenzionali: in particolare, si è affermata, in modo che non è però né univoco né completo, la riconduzione del potere disciplinare nel campo del potere organizzativo di stampo datoriale/privatistico.

Il codice di comportamento assume rilievo da prospettive diverse, potendosi configurare varie ipotesi di responsabilità a fronte del mancato rispetto delle sue previsioni⁴⁶. Contribuisce, proprio per la sua difficile collocazione in un ambiente privatizzato, a rispondere all'obiezione del Consiglio di Stato che già nella stagione delle riforme dei primi anni '90 segnalava l'impossibilità di esaurire lo statuto del pubblico funzionario nella «disciplina privatistica del rapporto di lavoro, la quale attiene solamente a rapporti di dare e avere, di fare e dare, di dirigere con efficienza e di adempiere con esattezza»⁴⁷. Il che, con formulazione diversa, ritorna in documenti più recenti⁴⁸:

il pubblico dipendente non ha solo doveri (contrattuali) di erogare la propria prestazione lavorativa al datore di lavoro/pubblica amministrazione, ma ha doveri connessi alle funzioni pubbliche svolte [...] doveri esigibili dall'amministrazione di appartenenza, ma cui il funzionario è tenuto anche nei confronti della società e dei cittadini

Superando un'annosa incertezza, che aveva contribuito non poco a limitare la portata dello strumento, la riforma operata dalla legge n. 190 è chiara nel sancirne la valenza in termini di responsabilità disciplinare.

La violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento (sia di quello nazionale, che di quelli di amministrazione) comporta ora anzi soprattutto effetti sul versante della responsabilità disciplinare. Il che in termini più generali rappresenta anche una emersione del tentativo di tornare a valorizzare il meccanismo delle sanzioni disciplinari, evitando che sia «la responsabilità penale [...] la prevalente leva di intervento per assicurare il rispetto dei doveri dei funzionari».⁴⁹

Sul punto, le disposizioni legislative sono molto chiare: «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». Un'affermazione ulteriormente rafforzata dalla successiva disposizione che prevede che «violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-*quater*, comma 1» (che disciplina il cosiddetto licenziamento disciplinare

⁴⁶ E. Carloni, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in «Il lavoro nelle p.a.», 2017, pp. 158 ss.

⁴⁷ Così nel noto parere, contrario alla possibilità di procedere alla privatizzazione dei rapporti di impiego pubblico, n. 146 del 31 agosto 1992. Criticamente, su questo "pregiudizio ontologico", cfr. A. Orsi Battaglini, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in «Dir. lav. rel. ind.», 1993, p. 461 *et passim*.

⁴⁸ ANAC, *Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee guida ANAC in materia di codici di comportamento*, 2019; cfr. sul punto F. Merloni, A. Pirni, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli, Roma 2021, p. 149.

⁴⁹ Cfr. *ivi*, p. 150.

per espressa previsione di legge, con riferimento anzitutto a ipotesi di assenza dal servizio)⁵⁰.

Spetta ai dirigenti vigilare sul rispetto dei doveri contenuti nei codici (nazionale e di amministrazione), insieme alle strutture di controllo interno ed agli uffici di disciplina. In particolare, a questi fini, le amministrazioni si avvalgono dell'ufficio procedimenti disciplinari istituito ai sensi dell'articolo 55-*bis*, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (così come chiarito dal d.P.R. n. 62 del 2013, art. 15). A rendere effettivo il nuovo sistema di doveri contribuiscono poi ulteriori meccanismi di *enforcement*: il codice è consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione, ed è compito delle amministrazioni verificare periodicamente, con cadenza annuale, lo stato di applicazione dei codici, organizzando attività di formazione rivolte ad assicurarne «la conoscenza e la corretta applicazione».

Appare dunque non del tutto risolto, pur tenendo ferma la valenza disciplinare, il nodo problematico del raccordo tra doveri (del codice) e sanzioni, restando confermato, in via generale, che «la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi»⁵¹: questo fa sì che il raccordo tra sanzioni e violazioni comporti un'integrazione, non sempre agevole, tra la fonte pubblica (il codice) e quella contrattuale.

Il rilievo a fini disciplinari non esaurisce, però la valenza (giuridica) dei codici di comportamento: lo stesso c. 3, dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 sancisce infatti che la violazione dei doveri contenuti nel codice «è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti»⁵².

E su questa base, il codice di comportamento nazionale è stato, in particolare, spesso utilizzato per integrare ipotesi di responsabilità contabile, in particolare per danno all'immagine dell'amministrazione o per indebito utilizzo di beni dell'amministrazione⁵³; ancora, ne è ricorrente l'utilizzo per integrare ipotesi di reato, ed in questo senso troviamo, ad esempio, una interessante casistica riferibile a vicende di abuso di ufficio o di peculato (qui, nello specifico, proprio per la natura di “regolamento” del d.P.R. n. 62 del 2013)⁵⁴.

Questo a dimostrare, ancora una volta, il rafforzamento della dimensione giuridica, ma non solo e non necessariamente disciplinare, del codice di comportamento

⁵⁰ A. Boscati, *Il licenziamento disciplinare nel settore pubblico ed in quello privato nell'evoluzione legislativa recente: una diversa tecnica d'intervento, ma un convergente obiettivo di incremento dell'efficienza e della produttività*, in «Il diritto del mercato del lavoro», 2016, fasc. 1, pt. 1, pp. 69 ss.

⁵¹ E. D'Avino, *L'imperfetta contrattualizzazione del lavoro pubblico nel prisma della disciplina anticorruzione*, in «Il lavoro nelle p.a.», 2015, pp. 285 ss.

⁵² Una previsione da raccordare con quanto sancito dal c. 5, che estende la medesima valenza anche ai codici di amministrazione, e quindi con l'unico limite dato dalla diversa fonte con la quale sono adottati questi codici rispetto a quello nazionale.

⁵³ V. Giannotti, *Le conseguenze, per il dipendente pubblico, in caso di improprio utilizzo dei beni dell'ente*, in «Azienditalia - Il Personale», 2016, pp. 465 ss.

⁵⁴ Cfr. Cass. pen. Sez. VI, 08/04/2009, n. 21165, nonché già Cass. pen. Sez. VI, 15/01/2003, n. 7772; Cass. pen. Sez. VI, 06/02/2001, n. 16245; Cass. pen. Sez. VI, 23/10/2000, n. 3879

e dei doveri in esso contenuti: un profilo importante dei codici di comportamento, come strumenti idonei a costruire situazioni di doverosità rivolte a proteggere la corretta cura degli interessi pubblici e, non ultimo, i diritti degli amministrati⁵⁵.

⁵⁵ R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in «Diritto amm.», 2009, pp. 53 ss