

## **Il rilievo giuridico dei codici di comportamento nel settore pubblico in relazione alle varie forme di responsabilità dei pubblici funzionari<sup>1</sup>**

Simone Neri

18 ottobre 2016

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I profili costituzionali del pubblico dipendente e la codificazione delle regole etiche. – 3. I Codici di comportamento nel settore pubblico alla luce delle recenti novelle legislative. – 3.1. *I contenuti minimi del Codice.* – 3.2. *L'ambito di applicazione.* – 3.3. *Il rilievo giuridico dei Codici in relazione alle varie forme di responsabilità.* – 4. Conclusioni.

### **1. Premessa**

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, ha posto le basi nel nostro ordinamento per una più efficace e incisiva politica volta a prevenire e a reprimere fenomeni corruttivi all’interno del sistema amministrativo italiano. L’approccio della cd. legge “anticorruzione”, infatti, ha dato enfasi non solo ai fenomeni repressivi di comportamenti ritenuti rilevanti ai fini penalistici ma ha anche concentrato buona parte dei suoi sforzi innovativi nelle disposizioni di prevenzione riguardanti i casi di *maladministration*, cercando di promuovere e favorire l’integrità comportamentale degli attori come base essenziale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni corruttivi<sup>2</sup>. La promozione dell’integrità del pubblico dipendente è stata, dunque, perseguita attraverso misure volte al rafforzamento del piano “soggettivo” dell’imparzialità, mirando a ridefinire, sotto il piano organizzativo e comportamentale, i processi decisionali all’interno delle pubbliche amministrazioni. Così le novità più significative della legge, riguardo il profilo prettamente pubblicistico, possono essere rivenute: nell’adozione dei Piani triennali di prevenzione alla corruzione (PTPC); nella predisposizione di più adeguate misure volte alla trasparenza amministrativa; nella predisposizione di misure volte al rafforzamento dell’integrità del pubblico dipendente. Sotto quest’ultimo aspetto, la

---

<sup>1</sup> Il presente scritto rappresenta una rielaborazione di un testo sviluppato all’interno del corso denominato “*prevenzione della corruzione amministrativa*” tenuto dal Professore B. G. Mattarella nell’ambito del master di II livello in management e politiche delle amministrazioni pubbliche, organizzato dalla *school of government* della Luiss Guido Carli in collaborazione con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione.

<sup>2</sup> Per una attenta analisi della legge n. 190/2012 vd. B. G. Mattarella - M. Pellissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, 2013; B. G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2013, p. 123 e ss.; Per una lettura esaustiva sui fenomeni corruttivi all’interno della pubblica amministrazione cfr. F. Merloni – L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni, rimedi*. Firenze, 2010.

legge n. 190 del 2012 crea le basi per l'adozione di nuovi Codici di comportamento, riformulando allo stesso tempo, le diverse responsabilità del pubblico dipendente.

L'articolo 1, comma 44, della legge anticorruzione, ha infatti sostituito l'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (cd. Testo Unico del Pubblico impiego) rimodulando lo strumento dei codici di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione. In attuazione di quanto previsto dalla stessa legge anticorruzione, il 19 giugno 2013 è entrato in vigore il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013 – in attuazione del citato articolo 54- con il quale è stato adottato un nuovo Codice di comportamento del pubblico dipendente.

Nelle pagine che seguiranno l'obiettivo di questo breve scritto è quello di analizzare il nuovo Codice, con specifico riferimento al rilievo giuridico che ha assunto nel nostro ordinamento, specie in connessione con le varie forme di responsabilità in cui il pubblico dipendente può incorrere in relazione alle possibili violazioni del Codice stesso. Così saranno preliminarmente analizzati i principi costituzionali riguardanti i pubblici dipendenti, provando ad identificare uno "statuto costituzionale" del soggetto a cui sono preposte pubbliche funzioni; successivamente si darà conto del nuovo Codice di comportamento introdotto con il già citato D.P.R. n. 62 del 2013, dando rilievo alle principali novità sul piano contenutistico anche attraverso le varie tappe legislative volte alla sua adozione. Proprio le ultime tappe legislative hanno significativamente mutato l'aspetto antropologico del Codice di comportamento, con il tentativo di codificare a livello normativo regole e istituti propri della cd. *soft law*. Ciò è tanto più vero anche alla luce del nuovo impianto relativo ai profili di responsabilità dei pubblici dipendenti conseguenti alla violazione dei Codici comportamentali. Quest'ultimo profilo sarà messo in relazione al crescente fenomeno della ri-publicizzazione della materia riguardante la responsabilità disciplinare del pubblico dipendente. In conclusione saranno, invece, messe a fuoco le principali lacune del nuovo sistema che possono essere rinvenute, da un lato, nell'ambito soggettivo di applicazione e, dall'altro, nell'incerto rapporto tra fonte pubblicistica e fonte contrattuale.

## **2. I profili costituzionali del pubblico dipendente e la codificazione delle regole etiche.**

Il rafforzamento del ruolo dell'imparzialità del dipendente pubblico, alla luce della legge n. 190 del 2012, rappresenta il dichiarato intento di porre al centro valori e principi contenuti nella Carta costituzionale repubblicana per troppo tempo spesso rimasti lettera morta nell'opera del legislatore ordinario. La Costituzione, infatti, riserva più di un articolo ai soggetti preposti all'esercizio di funzioni pubbliche, stabilendone responsabilità, incompatibilità e principi comportamentali. Così il pubblico dipendente è direttamente responsabile secondo le leggi penali, civili e amministrative degli atti compiuti in violazione dei diritti (articolo 28, Cost.); i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore (articolo 54, Cost.); i membri del Parlamento, pur facenti parte di un partito, rappresentano non già il partito stesso ma l'intera Nazione, esercitando le funzioni senza vincolo di mandato (articolo 67, Cost.); le funzioni pubbliche devono essere svolte secondo il principio dell'imparzialità e del buon andamento (art. 97,

Cost.)<sup>3</sup>. Lo "statuto costituzionale" del dipendente pubblico si riviene all'interno delle citate disposizioni che regolano le fasi di accesso e di svolgimento ai pubblici uffici. Il pubblico dipendente ha dunque il dovere di adempiere alle sue funzioni con "disciplina" ed "onore" assicurando il buon andamento e l'imparzialità nell'esercizio delle sue funzioni. Suddette disposizioni, però, contengono al livello interpretativo ed attuativo due grandi ordini di problemi: da un lato, vi è il problema circa l'identificazione dei soggetti ai quali suddette norme si applicano e, dall'altro, vi è ampio dibattito circa l'opportunità di codificare al livello di legislazione primaria regole prettamente etiche e comportamentali che per loro natura risultano, in un certo qual modo, essere vaghe ed astratte. In risposta al primo problema si ritiene che l'applicazione delle disposizioni costituzionali sia da applicarsi in senso estensivo, comprendendo tutti i titolari degli uffici cui sono affidati compiti pubblici. È riprova di ciò lo stesso articolo 54 della Costituzione contenuto nel Titolo IV relativo ai rapporti politici. Così, dunque, non solo i cd. funzionari professionali hanno l'obbligo di rispettare le "regole dell'onestà"<sup>4</sup> ma anche i funzionari cd. onorari. Dal combinato disposto delle disposizioni costituzionali emerge, quindi, la regola generale secondo cui specifiche regole di comportamento, quali la disciplina e l'onore, si impongono al soggetto cui sono preposte pubbliche funzioni e non già al solo pubblico dipendente legato dall'amministrazione da un rapporto stabile e duraturo. Tutto ciò rileva, come si vedrà dopo, soprattutto ai fini degli ambiti di applicazione delle regole di condotta.

In merito al secondo ordine di problemi, relativo alla codificazione di precetti prettamente etici in norme giuridiche, è utile rilevare la differenza tra le due categorie e il grado di rilevanza di norme etiche codificate in atti normativi. Ciò è soprattutto indicativo ai fini dei possibili accertamenti in ordine alle violazioni di suddette norme e ai conseguenti profili di responsabilità disciplinare scaturenti dalla violazione delle stesse. La fissazione di norme cd. "soggettive" comporta la predisposizione di doveri comportamentali atti ad assicurare l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione per il tramite dei soggetti cui le funzioni pubbliche sono preposte. In questo quadro le norme etiche, appartenenti a quella zona cd. grigia propria della *soft law* e la cui sanzione attiene ad un piano più strettamente sociale che giuridico, si confondono con le norme giuridiche in ragione della specialità del rapporto di lavoro che lega un soggetto alla pubblica amministrazione. Il perseguimento dell'interesse collettivo, per il tramite dell'imparzialità, rende spesso necessario la codificazione di norme comportamentali con il fine di assicurare un più stringente rispetto di esse. Ne sono un lampante esempio i codici di comportamento oggetto di questo studio. La legge n. 190 del 2012, infatti, prova sulla scorta di quanto detto a recuperare la specialità del pubblico impiego, portando nell'alveo pubblicistico singoli e definiti aspetti della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Una ri-pubblicizzazione, però, mirata e limitata a dare attuazione ai principi di imparzialità e buon andamento contenuti nella Costituzione e facendo salva la restante disciplina regolata dalle fonti negoziali e dalla contrattazione collettiva. Per queste ragioni nel prosieguo di questo breve elaborato si indagherà circa

---

<sup>3</sup> Per una attenta disamina dei principi costituzionali relativi ai pubblici dipendenti vd. F. Merloni – R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009.

<sup>4</sup> Di regole dell'onestà, viste come strumenti educativi e reputazionali del pubblico dipendente si parla nel libro di B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà: etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007.

il rilievo giuridico del Codice di comportamento adottato in virtù della novella al T.U. sul Pubblico impiego in relazione ai profili di responsabilità del pubblico dipendente.

### **3. I Codici di comportamento nel settore pubblico alla luce delle recenti novelle legislative.**

Come ampiamente affermato in apertura, la legge n. 190 del 2012, contenete misure volte alla prevenzione e repressione della corruzione e dell'integrità nella pubblica amministrazione, all'articolo 1, comma 44, è andata a sostituire il precedente articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001 stabilendo che: *"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"* e non già, come precedentemente affermato, la sola *"qualità dei servizi"*. In attuazione della novella appena citata, il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici è stato approvato con D.P.R. n. 62 del 2013 e rappresenta la base minima, indefettibile e generale di ciascun Codice che, sempre ai sensi dell'articolo 54 del T.U., dovrà essere adottato da ogni singola amministrazione. Il nuovo articolato, infatti, prevede un modello secondo cui ad un codice generale approvato con decreto del Presidente della Repubblica, se ne aggiungano altri propri di ogni amministrazione, integrando e specificando i contenuti del Codice generale in relazione alle peculiarità di ogni organizzazione amministrativa. Invero un Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni esisteva già dal 1994. Le novità più significative del Codice non consistono dunque *sic et simpliciter* nella previsione di un nuovo testo, bensì in altre e più rilevanti sfaccettature. In primo luogo cambia la procedura di adozione del Codice di comportamento che diviene ora un atto del Consiglio dei Ministri emanato, non già dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con decreto del Presidente della Repubblica; In secondo luogo importanti novità vi sono anche da un punto di vista contenutistico, essendo le disposizioni del Codice arricchite sia nel contenuto sia nell'ambito di applicazione. In terzo luogo le amministrazioni non hanno più la facoltà di adottare Codici di comportamento, bensì l'obbligo di integrare e specificare le previsioni del codice generale sulla base delle indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (già CIVIT); indicazioni intervenute con la delibera n. 75/2013. In quarto ed ultimo luogo la legge stabilisce *ex novo* che la violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento è fonte di responsabilità disciplinare. Le possibili violazioni del codice stesso, rilevano anche sul piano della responsabilità civile, amministrativa e contabile; gravi e ripetute violazioni del codice possono comportare come *extrema ratio* anche il licenziamento disciplinare.

#### **3.1 I contenuti minimi del Codice**

La nuova versione del Codice, sul piano strettamente formale, ricalca la struttura del vecchio Codice ma si distingue dal suo predecessore per una diversa e più dettagliata articolazione dei contenuti e degli obblighi del pubblico dipendente, andando a formare un nucleo minimo ed essenziale di precetti e condotte che il



soggetto deve osservare nell'espletamento delle funzioni pubbliche a lui assegnate. Il Codice all'articolo 1 stabilisce i "doveri minimi" di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare, con effetti diretti sulla responsabilità disciplinare nel caso di una loro inosservanza e non già dunque come mere "specificazioni esemplificative"<sup>5</sup>. L'articolo 3 arricchisce gli obblighi di matrice etica specificando che il pubblico dipendente deve conformare la sua condotta a molteplici principi tra i quali quello di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza.

Il Codice, inoltre, prevede una dettagliata disciplina riguardante i regali, i compensi e le altre utilità di cui può beneficiare il pubblico dipendente, stabilendo che quest'ultimo non può ricevere regali, anche sotto forma di sconto, che superino la modica cifra di centocinquanta euro (articolo 4).

Attenzione primaria viene data al contrasto di possibili conflitti di interesse di natura patrimoniale e non in cui può incorrere il dipendente pubblico; per tali ragioni incisivi sono gli obblighi di *disclosure* (articoli 6, 7 e 13).

Tra la molteplicità di doveri contenuti nel testo spiccano quelli concernenti la prevenzione della corruzione (articolo 8), nella misura in cui si stabilisce il collegamento e il rispetto, per il dipendente, delle disposizioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione e degli obblighi di trasparenza (articolo 9). Nel testo specifici obblighi si rinvencono anche per i dirigenti ove si enuclea un vero e proprio "statuto etico del dirigente", con la previsione di più dettagliate condotte da seguire nell'esercizio delle loro funzioni.

Infine grande enfasi è data all'attività di vigilanza e monitoraggio (articolo 15) stabilendo, ai sensi di legge, che i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici etici e di disciplina vigilano sulle disposizioni del Codice in collaborazione con l'ufficio di disciplina, costituito ai sensi dell'articolo 55-bis, comma 4, del T.U. sul Pubblico impiego.

### **3.2 L'ambito di applicazione.**

Il D.P.R. n. 62 del 2013 contiene novità assai rilevanti anche per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione. All'articolo 2 si afferma che il nuovo testo si applica alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165 del 2001, includendo quindi anche gli enti pubblici e le diverse amministrazioni territoriali; per quanto concerne le categorie di personale, il nuovo testo si applica tanto ai dipendenti in regime di diritto privato tanto quanto ai soggetti in regime di diritto pubblico. Per la seconda categoria di soggetti però le norme contenute nel Codice costituiscono meri principi di comportamento e dunque per quanto attiene ai diversi profili di responsabilità da violazione del codice il rimando è alle fonti unilaterali pubblicistiche adottate per le diverse amministrazioni.

In ogni caso si assiste ad una espansione dell'ambito soggettivo di applicazione. Se, infatti, il precedente testo si applicava ai soli dipendenti pubblici, ossia ai soli soggetti titolari di un rapporto stabile e professionale con la pubblica amministrazione (cd. funzionari professionali), nel nuovo quadro così delineato si prevede una estensione

---

<sup>5</sup> Così si esprime E. Carloni, *Il nuovo Codice di comportamento e il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, In *Istituzioni del federalismo*, 2/2013.

che ricompre anche i soggetti che non sono dipendenti pubblici ma che in ogni caso concorrono allo svolgimento di pubbliche funzioni. Così il testo si applica ai consulenti, ai collaboratori, ai titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione e ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Dal nuovo impianto normativo restano inspiegabilmente fuori, oltre ai docenti universitari e ai magistrati e avvocati dello Stato destinatari di una apposita ed autonoma disciplina, i cd. funzionari onorari. La "disattenzione" per la politica rappresenta, ad avviso di chi scrive, la più grande lacuna del nuovo Codice; come affermato nelle pagine precedenti, la ricostruzione dello "statuto costituzionale" dei dipendenti pubblici concerne tutti i soggetti cui sono affidate pubbliche funzioni, comprendendo, quindi, tanto i funzionari professionali quanto quelli onorari (sul punto cfr. il già citato articolo 54 della Cost.). La mancata e parziale attuazione delle disposizioni costituzionali rivela la volontà del legislatore di non regolamentare sé stesso e finisce con il distorcere la realtà circostante all'interno della quale spesso i casi di *maladministration* e di fenomeni corruttivi si annidano proprio intorno ai vertici di uffici politici.

### ***3.3 Il rilievo giuridico dei Codici in relazione alle varie forme di responsabilità.***

Come dichiarato in apertura, il punto più innovativo di tutto il nuovo impianto normativo risiede nella novella introdotta all'articolo 54 del T.U. sul Pubblico impiego, dall'articolo 1, comma 44, della legge 190 del 2012, nella parte in cui si afferma che la violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento: a) è fonte di responsabilità disciplinare; b) è rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile; c) gravi o reiterate violazioni comportano l'applicazione della sanzione del licenziamento disciplinare. Prima di esaminare, però, il mutato e più costrittivo profilo del Codice sembra in questa sede utile richiamare la previgente disciplina in materia.

Un Codice etico per i dipendenti della pubblica amministrazione fu introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 58-*bis* del d.lgs n. 29 del 1993, rimandando il concreto recepimento dei principi sanciti dal Codice ai contratti collettivi nazionali.

Intrapresa la strada della completa privatizzazione del pubblico impiego, il rinvio pieno alla contrattazione collettiva ed individuale inglobò la materia relativa sia alla fissazione dei doveri comportamentali del dipendente pubblico sia alle eventuali responsabilità disciplinari conseguenti alla violazione del Codice. Il completo rinvio alle fonti negoziali per il recepimento del Codice ne determinarono però il palese insuccesso, creando anche incertezze interpretative circa il rilievo giuridico del Codice stesso<sup>6</sup>.

Anche l'approvazione di un nuovo e più organico Codice di comportamento, disposto con decreto ministeriale del 28 novembre del 2000, rimandava al contratto collettivo e non già alla fonte unilaterale governativa il recepimento degli obblighi da esso

---

<sup>6</sup> Sul punto vd. E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici" delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2002, pp. 319 – 361.

scaturenti<sup>7</sup>. Nonostante il rimando, ai sensi dell'articolo 55 del T.U. sul Pubblico impiego, della materia relativa alla responsabilità disciplinare alle fonti contrattuali, si iniziò ad intravedere la volontà del legislatore di "sottrarre" alla fonte negoziale la "definizione dei doveri da parte del Codice di comportamento"<sup>8</sup>. La decisione del legislatore appariva rivolta ad assicurare alla sfera pubblicistica quel giusto ed idoneo spazio affinché i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento fossero in ogni caso assicurati anche alla luce di una completa privatizzazione del rapporto di lavoro tra il dipendente e la pubblica amministrazione.

Sulla scorta di quanto detto, la legge n. 15 del 2009, e il conseguente decreto legislativo n. 150 del 2009, segnano la ri-pubblicizzazione della disciplina relativa alla responsabilità disciplinare con la previsione di una piena e completa efficacia giuridica delle norme del codice di comportamento. Ciò lo si ricava dall'introduzione dell'articolo 55-*quater*, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 nella misura in cui si afferma che il licenziamento disciplinare è altresì disposto nel caso di una reiterata violazione degli obblighi contenuti nel Codice di comportamento. Non solo, dunque, si assiste ad una riappropriazione della fonte legislativa di alcune materie riguardanti il pubblico impiego ma si dispone anche che la violazione di una fonte unilaterale del governo, quale è il Codice di comportamento, è fonte di responsabilità disciplinare anche in assenza di un eventuale recepimento dei suoi obblighi all'interno dei contratti collettivi<sup>9</sup>. Il ritorno pressoché completo della responsabilità disciplinare nell'alveo del diritto pubblico viene definitivamente sancito con la legge n. 190 del 2012 che rafforza l'elemento costrittivo del Codice di condotta ed elimina ogni dubbio circa la natura giuridica dello stesso. Così, infatti, la nuova formulazione dell'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001 stabilisce a chiare lettere che la violazione dei doveri contenuti nel Codice di condotta "è fonte di responsabilità disciplinare" e dunque gli stessi doveri si integrano e si aggiungono a quelli già precedentemente previsti dallo stesso decreto legislativo. Ma non è tutto: la violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. E ancora: violazioni gravi o reiterate del Codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-*quater*, comma 1, ossia del licenziamento disciplinare. Sulla base del nuovo articolato non viene meno, però, la possibilità per i contratti collettivi di coniugare le sanzioni agli illeciti ma gli stessi contratti dovranno, allo stesso tempo, dare rilievo ad ogni singola violazione del codice. In più, come si è giustamente osservato, qualora i contratti collettivi non dovessero prevedere eventuali sanzioni in relazione alle violazioni del Codice, prevarrà in ogni caso quanto disposto dal nuovo articolo 54 e quindi il procedimento sanzionatorio dovrà essere sempre avviato, anche per violazioni di minore entità<sup>10</sup>. Alla luce del mutato quadro normativo si assiste, dunque, ad una inversione delle fonti in ordine ai procedimenti disciplinari e alle possibili violazioni degli obblighi contenuti dal Codice stesso. La valenza direttamente applicativa della legge non necessita, infatti, della fase negoziale e pattizia della contrattazione collettiva; a

<sup>7</sup> A tal riguardo vd. V. Tenore, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego nella giurisprudenza del giudice ordinario e nei referti della Corte dei conti*, Roma, 2007.

<sup>8</sup> E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici"*, *op. cit.*, p. 334.

<sup>9</sup> Così S. Battini, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, in *Riv. Trim. dir. pub.*, 1/2015.

<sup>10</sup> B. G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, *op. cit.*, p. 132.

quest'ultima spetterà oltre che la già citata previsione di individuazione delle sanzioni e dei procedimenti disciplinari, anche la possibilità di prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle fattispecie di violazione del codice; infine, la stessa contrattazione, in relazione alla previsione che anche ogni amministrazione si doti di un proprio Codice, dovrà prevedere diverse e mutevoli fattispecie di responsabilità in relazione alla violazione degli obblighi statuiti in ogni singolo codice di ciascuna amministrazione.

Il nuovo articolo 54 si chiude, infine, con la previsione secondo cui la vigilanza sul rispetto e sull'applicazione dei Codici spetta ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura, alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina. In più grande attenzione, anche alla luce dei nuovi profili di responsabilità connessi alla violazione degli obblighi codicistici, è data all'attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi obblighi.

Ad integrare quanto previsto dalla legge n. 190 del 2012, l'articolo 16 del Codice generale di comportamento dispone che *"la violazione degli obblighi previsti dal presente Codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio. Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle disposizioni contenute nel presente Codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione, dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni"*. Le sanzioni applicabili sono, dunque, quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi e possono sfociare finanche al licenziamento disciplinare

#### **4. Conclusioni.**

La riforma dell'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'interno del quale si prevede la disciplina dei Codici di condotta dei dipendenti pubblici, ha dato un nuovo impulso in merito alla riflessione circa la natura e il ruolo che i suddetti Codici occupano all'interno del nostro sistema ordinamentale. Come affermato a più riprese all'interno di questa trattazione, la codificazione di regole etiche in regole prettamente giuridiche si rende a volte indispensabile in un tessuto sociale che fatica ad interiorizzare regole di buona condotta, in particolar modo nel momento in cui le stesse regole dovrebbero orientare l'agire pubblico.

Sconfortante è riconoscere che solo per mezzo della sanzione -quest'ultima è ciò che verosimilmente differenzia regole cd. etiche da quelle giuridiche- determinati comportamenti possano essere inculcati e rispettati dai soggetti cui sono affidate funzioni pubbliche. La necessità di non demandare alla *soft law* regole di condotta risponde, quindi, all'esigenza di evitare endemiche degenerazioni dei fenomeni corruttivi e di *maladministration* cui spesso siamo abituati ad assistere. Allo stesso tempo però non è, ad avviso di chi scrive, del tutto corretto configurare le recenti innovazioni legislative come mera risposta al dilagante malcostume dei nostri tempi. La codificazione dei Codici di condotta e il rilievo giuridico connesso alla violazione degli obblighi da essi contenuti rappresenta, infatti, anche il ritorno ad una disciplina squisitamente pubblicistica volta a dare piena e concreta attuazione alle disposizioni



costituzionali, con il fine ultimo di assicurare che la condotta del pubblico dipendente sia orientata verso i principi di imparzialità e buon andamento.

Anche alla luce di quanto appena affermato si iscrive la cd. legge anticorruzione che prova a dare compita attuazione all'opera di ri-publicizzazione di alcuni e singolari aspetti del pubblico impiego. Il progressivo svuotamento dell'area della contrattazione collettiva in materia disciplinare ha il pregio di sottrarre alle fonti negoziali una discrezionalità assai pericolosa per la tutela dei diritti degli amministrati che godono ed usufruiscono di pubblici servizi. Nonostante, quindi, la legge citata vada in questo senso l'opera di una completa ri-legificazione della materia non sembra del tutto conclusa. A dispetto del lodevole e condiviso sforzo del legislatore sul punto, il modello "ibrido", così delineato, soffre di due grandi lacune. Da un lato, vi è una incomprensibile disattenzione per la politica: l'applicazione dei Codici al solo funzionario professionale tradisce le disposizioni costituzionali e invero tiene in scarsa considerazione la realtà fattuale del nostro sistema politico-sociale; dall'altro, ferma restando la possibilità per la fonte negoziale di coniugare le sanzioni agli illeciti, l'impianto complessivo non offre una limpida connessione tra doveri pubblici e possibili sanzioni contrattuali.