I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare (art. 1, commi 44, 45 e 48)

10.

di *Elisa D'Alterio*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lo sviluppo dei codici. – 3. Il *background* normativo. – 4. La nuova disciplina. – 4.1. Profili generali. – 4.2. Gli attori. – 4.3. Le conseguenze. – 4.4. I controlli. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Nel presente capitolo sono commentate le norme in materia di codici di comportamento e di responsabilità disciplinare degli impiegati pubblici, che corrispondono, in particolare, all'art. 1, commi 44, 45 e 48 della legge n. 190/2012. Si tratta di norme molto rilevanti, poiché toccano profili particolarmente delicati della disciplina del rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, oggetto di numerosi interventi di riforma da oltre venti anni a questa parte. A queste disposizioni deve seguire l'adozione di un regolamento contenente le norme del nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che abrogherà il vigente codice del 2000 [1].

Ai fini dell'analisi delle suddette disposizioni, si procederà dapprima a un inquadramento generale della materia (par. 2) e a una ricostruzione dettagliata del contesto normativo che precede l'adozione della legge in commento (par. 3). Se-

[1] Uno schema di regolamento è stato elaborato tra novembre e dicembre del 2012 da un gruppo di lavoro composto da dirigenti del Dipartimento della funzione pubblica ed esperti esterni (Fausto Basile, Achille Bianchi, Elisa D'Alterio, Ermanno De Francisco, Monica Parrella, Simonetta Pasqua, Marco Rossi, sotto il coordinamento del Capo di Gabinetto del Ministero della pubblica amministrazione e la semplificazione Roberto Garofoli). Nel marzo 2013, il Consiglio dei ministri ha approvato la versione definitiva del regolamento.

guirà l'esame della nuova disciplina (par. 4), in cui saranno approfonditi alcuni caratteri generali (par. 4.1.), i principali attori (par. 4.2.), il nuovo regime degli effetti derivanti dalla violazione dei codici (par. 4.3.), la rete dei controlli (par. 4.4.). Infine, saranno esposte alcune riflessioni conclusive (par. 5).

2. Lo sviluppo dei codici

Codici di comportamento, codici di condotta, codici etici, codici deontologici o professionali sono strumenti volti al perseguimento di obiettivi di integrità e trasparenza nelle amministrazioni[2]. Si tratta di misure ispirate a un "ideale di buona amministrazione"[3], inteso come nozione tale da «comprendere la stabilità dell'impiegato, la sua indipendenza da ogni influsso politico, le sue promozioni regolari per anzianità o per merito»[4]. Storicamente, sono state usate varie espressioni: ad esempio, Silvio Spaventa parlava di «giustizia nell'amministrazione»[5]; Benedetto Croce evidenziava l'astrattezza e l'assoluta irrealizzabilità dell'idea di «perfetta amministrazione»[6]. Tutte queste definizioni esprimono una continua tensione verso un modello di amministrazione molto lontano dalla realtà e contrapposto alla c.d. *maladministration*[7], descrivibile come sintesi dell'inefficienza (cattivo funzionamento dell'amministrazione) e della corruzione (uso illecito della cosa pubblica): una tensione già conosciuta nelle realtà amministrative comunali del tardo Medioevo, di cui le note *Allegorie* del Lorenzetti del buon e del cattivo governo sono una efficace rappresentazione pittorica.

Ideali e modelli mal si conciliano con l'imposizione di regole rigide e sanzioni. Le c.d. "regole dell'onestà" devono, infatti, avere per loro natura un'incidenza sul piano reputazionale e non su quelli dell'educazione e della sanzione[8]. I codici, che contengono tali regole, nascono quindi come strumenti non per reprimere ma per indirizzare: come indicato da Leopoldo Elia in occasione dell'adozione del primo codice di comportamento dei dipendenti pubblici nel 1994, «l'intento

[2] Sulla scarsa rilevanza nella prassi delle differenti espressioni si rinvia a S. CASSESE, *I codici di condotta*, in *Doc. giust.*, n. 7-8, luglio-agosto 1994, p. 1373.

[3] L'espressione «ideale di una buona amministrazione» è ripresa da S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, che a sua volta cita M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1881, prima ristampa anastatica, Esi, Napoli, 1992, p. 168.

[4] M. MINGHETTI, *I partiti politici*, cit., p. 168.

[5] S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione (1880)*, in *La giustizia nell'amministrazione*, Einaudi, Torino, 1949.

[6] B. CROCE, *Etica e politica (1931)*, ed. a cura di G. Galasso, Adelphi, Milano, 1994.

[7] S. CASSESE, *Maladministration e rimedi*, in *Foro it.*, 1992, V, c. 243, pp. 2-15.

[8] B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007.

è stato quello più che di sanzionare comportamenti difformi quello di dirigere, di avviare comportamenti conformi»[9]. Questo si lega al commento che Massimo Severo Giannini, circa dieci anni prima, fece al tema della "deontologia del funzionario pubblico": paragonò la materia a un ircocervo, «poiché sembra che ci sia un corpo di norme giuridiche che regolino la deontologia del pubblico funzionario; in realtà se si va a verificare la materia, si trova che le norme hanno una consistenza pratica labilissima»[10].

La "labilissima consistenza pratica" delle regole di condotta – per dirla, ancora una volta, con le parole di Giannini – è il *leitmotiv* dell'evoluzione della disciplina in questi ultimi venti anni. Deontologia pubblica, etica pubblica, integrità, anticorruzione segnano, in estrema sintesi, i punti principali di un tale sviluppo, a cui, oltre ad associarsi alcune ambiguità concettuali (la deontologia pubblica è un sinonimo dell'etica pubblica? Cosa si intende per integrità? In quale senso le regole di condotta si collegano all'anticorruzione?), corrispondono differenti contenuti e sistemi di *enforcement*.

Alcuni importanti modelli di codici sono quelli elaborati da organismi globali: si pensi all'"International Code of Conduct for Public Officials" dell'ONU[11] o al modello elaborato dal Consiglio d'Europa nell'ambito del GRECO[12]: in entrambi i casi, la formulazione del codice è collegata all'attuazione di programmi anticorruzione nel settore pubblico. A livello europeo, esiste un "codice di buona condotta amministrativa", «*che le istituzioni ed organi comunitari, i loro amministratori ed i loro funzionari dovranno rispettare nelle proprie relazioni con il pubblico*»[13]. Le regole contenute in questi modelli ultrastatali corrispondono, principalmente, a valori etici e criteri di carattere generale, la cui attuazione può essere assistita dalla previsione di responsabilità disciplinare e di sanzioni[14].

Tali modelli sono differentemente declinati nelle varie realtà nazionali. Dal sito istituzionale dell'Ocse risulta che sono undici gli Stati membri ad aver adottato un codice di comportamento dei pubblici dipendenti[15], mentre sono sei quelli

[9] La citazione è usata da B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 149 (l'affermazione di Leopoldo Elia è tratta da Camera dei deputati – Atti parlamentari, Resoconto stenografico, seduta di giovedì 19 maggio 1994, p. 49).

[10] M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. X (Scritti pubblicati tra il 1964 e il 1996), Giuffrè, Milano, p. 319.

[11] *UN Resolution 51/59*, "Action against corruption" – "International Code of Conduct for Public Officials" (Annex), 1996.

[12] GRECO, *Recommendation No. R (2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials*.

[13] L'adozione di tale codice risponde al più generale «*diritto a una buona amministrazione*», sancito dall'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali e riconosciuto a «*ogni persona*» nei confronti dell'amministrazione.

[14] Come stabilito nell'art. 28 del modello di codice elaborato dal GRECO.

[15] Australia (*APS Values and Code of Conduct*); Brasile (*Code of Conduct for the Senior Government Officers at the Federal Executive Branch*); Canada (*Values and Ethics Code for the Public Sec-*

che hanno adottato codici per specifiche categorie di lavoratori pubblici[16]. Nei Paesi anglosassoni, la codificazione delle regole di etica pubblica è un processo che ha origine negli anni '70-'80 e si traduce nell'adozione di vari codici, studi e documenti[17]. In queste esperienze (soprattutto in quelle statunitense e britannica), è data particolare attenzione alla disciplina dei regali, alla trasparenza fiscale-patrimoniale, ai conflitti di interesse. L'attuazione è assistita da specifici sistemi di controllo esterno (si pensi all'attività dell'*US Office of Government Ethics* o dell'*Ethics Commissioner* canadese), nonché dalla previsione di responsabilità e conseguenze sul piano penale, civile e disciplinare[18]. In altri casi, come quello spagnolo e polacco, i codici sono, invece, elenchi di principi molto generali – sintetizzati in appena quattro pagine –, la cui attuazione non è, inoltre, assicurata da un organismo con funzioni di *ethical auditing*: in entrambi i casi, operano organismi con funzioni, più esattamente, penali-repressive (in Spagna è previsto lo *Special Attorney General's Office for the Repression of Economic Offences related with Corruption*, in Polonia un *Central Anti-corruption Bureau*).

A livello nazionale, non esistono, dunque, modelli o classificazioni generali in materia di codici; ogni ordinamento rappresenta, da questo punto di vista, un esempio a sé stante, rendendo quindi arduo qualunque tentativo di sistematizzazione; ciascun ordinamento, inoltre, attua modelli "ibridi", ove a profili *value-based* si associano elementi *rule-based*[19]. In questo senso, appare calzante la definizione secondo cui la buona amministrazione – di cui l'adozione dei codici è espressione nelle varie realtà menzionate – è «una nozione riassuntiva, alla quale sono legati contenuti diversi»[20]. Questa definizione è valida in termini non soltanto spaziali, ma anche temporali: l'evoluzione della normativa italiana in materia di codici di comportamento e responsabilità disciplinare degli impiegati pubblici ne è – come vedremo – una significativa dimostrazione.

tor); Grecia (*Code of Civil Servants*); Italia; Corea (*Code of Conduct for Maintaining the Integrity of Public Officials*); Nuova Zelanda (*Public Service Code of Conduct*); Polonia (*Civil Service Code of Ethics*); Spagna (*Code of Good Governance*); Regno Unito (*Civil Service Code*); Stati Uniti (*Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*).

[16] Canada (*Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*); Irlanda (*Cabinet Handbook*); Regno Unito (*Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers* e *Code of Conduct for Special Advisers*); Francia (*Code de déontologie de la police nationale*); Corea (*Code of Conduct for Customs Officers*); Stati Uniti (*Code of Conduct for United States Judges*).

[17] Per approfondimenti si rinvia a B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 62 ss.

[18] Nel sistema statunitense, sono previste: l'azione penale (di competenza della *Conflict of Interest Crimes Branch Public Integrity Section*); sanzioni civili; l'azione disciplinare; apposite *Conflict of Interest Prosecution Surveys*. Per approfondimenti, *http://www.oge.gov/Topics/Enforcement/Enforcement/*.

[19] Il profilo *value-based* caratterizza i codici etici, intesi come patti d'onore tra amministrazione e funzionario, contenenti principi generali; il profilo *rule-based* è tipico, invece, dei codici di condotta e dei codici disciplinari, che contengono in genere norme più dettagliate a cui si collegano conseguenze specifiche sui piani della responsabilità e delle sanzioni. In generale, si rinvia a H.G. FREDERICKSON (a cura di), *Ethics and Public Administration*, Sharpe, New York, 1993, spec. p. 136 ss.

[20] S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2012, p. 16.

3. Il *background* normativo

In una seduta parlamentare del 25 giugno 1863, relativa a un disegno di legge in materia di aspettativa, disponibilità e congedi degli impiegati pubblici, Minghetti ribadiva come tale categoria «in sé stessa fosse necessaria al buon andamento della cosa pubblica e degnissima di molti riguardi», aggiungendo però che era preferibile avere «un minor numero d'impiegati e buoni, che una miriade di mal pagati e poco acconci all'opera che devono prestare»[21].

Già alla fine dell'Ottocento, si è, dunque, iniziato ad avvertire la drammatica diffusione di episodi di negligenza e disfunzione nel pubblico impiego, con effetti negativi sul funzionamento della macchina amministrativa e soprattutto sulle tasche dei cittadini contribuenti. All'epoca – e per molti decenni successivi – non esistevano regole etiche codificate e meccanismi disciplinari sviluppati, poiché ancora si riteneva che non si «potessero dettare principi alle coscienze». Tuttavia, «con l'avvento dello Stato pluriclasse, i poteri pubblici hanno allargato le porte degli uffici e delle cariche pubbliche a tutte le persone, indipendentemente dal loro ceto, dalla loro formazione, dal grado di istruzione»[22]: in altre parole, alle disfunzioni avvertite da Minghetti si è aggiunto, a metà del Novecento, l'ingresso nelle amministrazioni di «persone non educate all'etica, per cui si è preferito tradurre in norme ciò che invece dovrebbe essere dettato principalmente dalla coscienza, dalla formazione e dalla cultura di ciascuno»[23].

Questo insieme di fattori ha portato alla definizione nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato di alcune norme sulla condotta dei dipendenti (artt. 11-17 d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3). Sono state introdotte anche specifiche norme sulla responsabilità civile e contabile (artt. 18-30) e norme sulla responsabilità disciplinare conseguente alla violazione dei doveri (artt. 78 ss.). Queste disposizioni – ancora vigenti per il personale delle pubbliche amministrazioni non privatizzato[24] – non solo definiscono determinati doveri, ma soprattutto regolano specificamente le tipologie di infrazioni derivanti dalla violazione dei doveri e le relative sanzioni commisurate a seconda della fattispecie. Normative più specifiche sono state, invece, adottate per determinate

[21] Il testo è tratto da *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, vol. II, raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1888, p. 418.

[22] Così S. CASSESE, *L'etica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 10, p. 1097.

[23] Così S. CASSESE, *L'etica pubblica*, cit., p. 1097.

[24] Si tratta delle categorie indicate dall'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

categorie di personale (alcune delle quali con la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici sono state abrogate)[25].

Gli anni '50, '60 e parte dei '70 hanno rappresentato un contesto nel quale a una sostanziale ampiezza dei contenuti delle regole etiche[26] si sono sommati un certo attivismo e vigore del sistema disciplinare: «l'assenza di norme dettagliate veniva ricondotta al potere disciplinare della pubblica amministrazione, fondato su un rapporto di 'supremazia speciale' piuttosto che su un vincolo contrattuale, che giustificava la discrezionalità dell'amministrazione nell'apprezzamento dell'illecito disciplinare, anche in assenza di specifiche previsioni»[27].

Già negli anni Ottanta, invece, il contenzioso disciplinare ha iniziato a ridursi molto («un decimo di quello che era una volta»)[28], non certamente a causa della diminuzione di ipotesi di rilevanza disciplinare, ma per una generale «recessione» dei sistemi disciplinari e della deontologia professionale del pubblico funzionario[29]. A dimostrazione di un tale dato rilevava l'aumento del contenzioso penale (e contabile) relativo ad illeciti commessi da pubblici impiegati, che ha consentito di fatto ai giudici la produzione di norme più specifiche e applicative a integrazione delle scarse previsioni legislative di rilievo disciplinare, determinando, tuttavia, in tale ambito un eccesso di giurisdizione penale[30].

Con le riforme dei primi anni Novanta e, in particolare, con la c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego, si è iniziato a prestare una particolare attenzione al valore e al contenuto della deontologia, ribattezzata "etica pubblica"[31]. Alla materia è stato attribuito un tenore più generale e più "aulico" (non si trattava più soltanto di doveri, ma di regole volte a ispirare la condotta e, in generale, l'*ethos* del "buon funzionario") e, al contempo, una maggiore autonomia dalle questioni deontologiche degli ordini privati professionali. Il mutato regime del rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, ormai sottratto – per la parte più ampia del pubblico impiego – alle norme del testo unico del 1957 (incluse quelle su doveri e responsabilità disciplinare), ha determinato una nuova

[25] Per un elenco di tali normative si rinvia a B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 134.

[26] Giannini notava come in quegli anni la deontologia del funzionario pubblico avesse una significativa estensione, tanto da considerare rilevanti persino i fatti della vita privata: «si riteneva che il dipendente pubblico il quale avesse una vita privata sregolata contravvenisse ad una delle norme deontologiche del proprio stato giuridico» (M.S. GIANNINI, *Scritti*, cit., p. 320). Si trattava di un approccio molto simile a quello tuttora vigente nei paesi anglosassoni, ove la vita privata di politici e funzionari pubblici è considerata fattore rilevante ai fini della valutazione della condotta professionale.

[27] B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 135.

[28] M.S. GIANNINI, *Scritti*, cit., p. 321.

[29] M.S. GIANNINI, *Scritti*, cit., p. 322.

[30] Così B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 138.

[31] Per una analisi storica dello sviluppo dell'etica pubblica, si rinvia a G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Cuen, Napoli, 1999.

formulazione della disciplina dell'etica pubblica, con la definizione di alcuni doveri generali nel Titolo IV del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e la previsione, introdotta dal successivo d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, dell'adozione di un apposito codice di comportamento (art. 58 *bis*)[32].

Sulla base di questa norma, è stato, dunque, adottato nel marzo 1994, a seguito della consultazione delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, il primo codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni[33]: nonostante l'alto livello di sintesi raggiunto nella sua redazione (soltanto quattordici articoli), questo testo ha rappresentato la prima forma analitica di codificazione delle regole di etica pubblica. In questi anni, è stato introdotto, inoltre, nelle amministrazioni il sistema dei controlli interni, che in qualche modo avrebbe dovuto svolgere un ruolo fondamentale nella promozione e verifica del funzionamento dell'amministrazione, anche – sebbene indirettamente – sul piano comportamentale dei dipendenti. L'interesse principale era quello di guidare con regole chiare e codificate il comportamento dei dipendenti pubblici, evitando di lasciare alle loro coscienze – o nelle ipotesi più estreme alla valutazione dei giudici – la regolazione di casi dubbi sul piano della liceità ma privi di rilevanza penale. In questo senso, il codice è stato concepito come uno strumento di ausilio e indirizzo, ma non certamente di controllo e repressione[34].

A seguito delle modifiche apportate all'art. 58 *bis* dall'art. 27 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, è stato stabilito a livello legislativo – ancorché fosse già previsto, con diversa procedura, al comma 3 dell'art. 1 del d.m. contenente il codice[35] – che «*le pubbliche amministrazioni formulano all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni indirizzi, ai sensi dell'articolo*

[32] Il testo di tale articolo recitava: «*1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le dette amministrazioni rendono ai cittadini. 2. Il codice viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione. 3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri formula all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni direttive, ai sensi dell'articolo 50 del presente decreto, perché il codice venga recepito nei contratti, in allegato. 4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano, entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. Decorso inutilmente detto termine, il codice è adottato dall'organo di autogoverno*».

[33] Decreto del Ministro per la funzione pubblica 31 marzo 1994.

[34] Da qui la differenza profonda con le disposizioni del Codice penale: sul punto, B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 136 ss.

[35] «*Il Presidente del Consiglio dei Ministri impartisce all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, direttive volte ad assicurare il recepimento del presente codice nei contratti collettivi di lavoro e a coordinare i princìpi con la materia della responsabilità disciplinare*».

46, comma 2, e dell'articolo 73, comma 5, affinché il codice venga recepito nei contratti, in allegato, e perché i suoi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare» (comma 3); il successivo comma 7 aggiungeva che «*ferma restando la definizione dei doveri del dipendente ad opera dei codici di comportamento di cui all'articolo 58-bis, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi*». Tali previsioni confermavano, dunque, che il codice dovesse essere definito unilateralmente e andasse recepito nei contratti collettivi; al contempo, privatizzavano il sistema disciplinare (per il quale si rinviò, almeno in una prima fase, a quanto previsto dalla legge 20 maggio 1970, n. 300, sulla base della clausola generale contenuta nell'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993)[36] e contrattualizzavano la responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, attribuendo alla negoziazione tra Aran e organizzazioni sindacali il potere di decidere sulla rilevanza disciplinare delle norme del codice, a quali disposizioni collegare la sussisteuza di infrazioni in caso di loro violazione, quali sanzioni prevedere, quando e come irrogarle.

L'esercizio di un tale potere da parte della contrattazione collettiva ha prodotto nel tempo risultati uon particolarmente convincenti. Le principali critiche hanno riguardato sia la generale incapacità dei contratti collettivi di dare un'adeguata e completa attuazione al d.lgs. n. 29/1993[37], sia la cattiva interpretazione del significato dello strumento dei codici di comportamento e del funzionamento dei meccanismi disciplinari. In particolare, si è ritenuto necessario, in sede di contrattazione, selezionare e riformulare le regole etiche già stabilite dal codice, dando luogo a figure eccessivamente astratte e difficilmente rilevabili (come l'«*inosservanza delle disposizioni di servizio*», la «*condotta non conforme ai principi di correttezza verso altri dipendenti o nei confronti del pubblico*», per citare soltanto alcuni esempi) e vanificando di fatto la funzione del codice[38]. Questo ha determinato un adeguamento "verso il basso" delle amministrazioni, che, invece di considerare le regole etiche contenute nel codice, hanno accolto con favore la più blanda formulazione e impostazione della contrattazione collettiva. Inoltre, i contratti collettivi non hanno svolto l'opera di differenziazione e di adattamento che avrebbero dovuto svolgere in rapporto alla realtà delle singole categorie di amministrazione, causando un livellamento – sempre "verso il basso" – generale.

A questi elementi si sono aggiunte, infine, la paralisi dei meccanismi disciplinari e la scarsa attuazione dei sistemi di controllo interno: i primi, sottoposti alle dinamiche negoziali, hanno subìto notevoli temperamenti, sono divenuti spesso un'appendice dei procedimenti penali, non sono stati previsti efficienti sistemi di

[36] Art. 7 della legge n. 300/1970.

[37] Sul punto, S. CASSESE-S. BATTINI, *L'attuazione del d.lgs. n. 29/1993: un primo bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 1, p. 69 ss.

[38] Un esempio è il contratto collettivo nazionale del comparto Ministeri del 14 settembre 2007. I testi dei contratti collettivi sono consultabili su *http://www.aranagenzia.it/index.php/contrattazione/comparti*.

attivazione delle procedure disciplinari e controlli "terzi" sul loro avvio e svolgimento; per quanto attiene ai controlli interni, invece, l'originaria non coercibilità dell'obbligo di istituzione di tali forme di controllo nelle amministrazioni, la loro dislocazione, la frammentazione delle norme settoriali, la prevalenza dei controlli intersoggettivi, hanno rappresentato "punti deboli" dell'intero assetto[39].

Al decreto del 1994 è seguito il d.m. 28 novembre 2000, che ha aggiornato la precedente versione del codice, ancorché conservando l'estensione in quattordici articoli e la previsione del collegamento con la contrattazione collettiva (art. 1, comma 1)[40]. Le successive previsioni del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, hanno pressoché confermato il precedente art. 58-*bis* e non hanno intaccato il testo del codice del 2000, prevedendo l'adozione da parte delle singole amministrazioni di propri codici, sulla base del modello generale contenuto nel decreto del 2000 (art. 54)[41]. Il d.lgs. n. 165/2001 uon ha apportato, inoltre, particolari innovazioni alla regolazione del sistema disciplinare (artt. 55-56), che è rimasto fondato, in buona parte, sul ruolo della negoziazione. Un importante elemento di novità è stato, comunque, rappresentato dalla previsione dell'istituzione in ciascuna amministrazione di appositi uffici competenti per i procedimenti disciplinari (UPD);

[39] F. BATTINI, *Amministrazione e controlli*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 1, p. 77 ss.

[40] Le regole principali riguardano l'accettazione di regali o altre utilità (art. 3), la partecipazione ad associazioni o altre organizzazioni (art. 4), la trasparenza negli interessi finanziari (art. 5), l'obbligo di astensione (art. 6), l'esercizio di attività collaterali (art. 7), l'imparzialità (art. 8), il comportamento nella vita sociale e in servizio (artt. 9 e 10), i rapporti con il pubblico (art. 11), la stipulazione di contratti pubblici (art. 12), gli obblighi connessi alla valutazione dei risultati (art. 13). In letteratura, si ricorda AA.VV., *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2005; C. GREGORATTI-R. NUNIN, *I codici di comportamento*, in F. CARINCI-L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, p. 827 ss.; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici" delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 319.

[41] L'originaria versione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 recitava: «*1. Il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini. 2. Il codice è pubblicato nella Gazzetta ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione. 3. Le pubbliche amministrazioni formulano all'ARAN indirizzi, ai sensi dell'articolo 41, comma 1 e dell'articolo 70, comma 4, affinché il codice venga recepito nei contratti, in allegato, e perché i suoi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare. 4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia il codice è adottato dall'organo di autogoverno. 5. L'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43 e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice di cui al comma 1, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione. 6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura. 7. Le pubbliche amministrazioni organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di cui al presente articolo*».

rilevante è stata, inoltre, la definizione di previsioni legislative in materia di collegi arbitrali.

Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ha modificato numerose disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, incidendo soprattutto sull'ambito dei procedimenti disciplinari: sono state scandite in modo più preciso le fasi del procedimento, sono stati definiti legislativamente alcuni illeciti e sanzioni, nonché determinati i poteri dell'amministrazione e i diritti del dipendente, ricalcando, per alcuni aspetti, quanto già regolato nella contrattazione collettiva[42]. Contenuto e regolazione dei codici di comportamento, invece, sono rimasti invariati: l'art. 54 non ha subìto, infatti, modificazioni e nel nuovo testo dell'art. 55 è stato, comunque, ribadito a proposito dei codici che «*la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi*»; inoltre, il Governo, promotore di tale riforma, non ha proceduto ad alcuna riformulazione o aggiornamento del codice del 2000.

Queste disposizioni, introdotte da un pacchetto di riforme volte a incrementare l'«*efficienza della pubblica amministrazione*», hanno attribuito all'ambito dell'etica pubblica – ribattezzata «*integrità*»[43] – una valenza più marcatamente gestionale: l'applicazione di regole etiche e la definizione di obiettivi di trasparenza e di integrità sono finalizzate a un migliore funzionamento e *performance* dell'amministrazione, nella misura in cui sono volte a ridurre e a prevenire gli episodi di *maladministration*. Si tratta di un'impostazione che, sebbene già presente nell'ordinamento interno da almeno venti anni, ha trovato in questo periodo un particolare sostegno negli studi e nelle raccomandazioni di alcune principali organizzazioni internazionali (OCSE, GRECO, Banca Mondiale, ONU), nonché nelle esperienze di alcuni Paesi, ove la stessa adozione dei codici di condotta ha rappresentato uno strumento di prevenzione della cattiva amministrazione e di miglioramento delle *performance* del settore pubblico[44].

Questo uso più marcatamente organizzativo-gestionale delle regole di onestà non è incompatibile con l'essenza e il tenore dell'etica pubblica, posto che nella nozione di buona amministrazione convivono differenti valori e principi, tra i quali anche quello di efficienza[45]. Peraltro, questo profilo è emerso ancor più nettamente nelle previsioni della legge n. 190/2012, ove l'emanazione di regole etiche e, più esattamente, l'adozione di codici di comportamento rappresentano strumenti di prevenzione della corruzione, la cui previsione deve essere regolata

[42] Si tratta degli artt. dal 55 al 55-*nonies* del d.lgs. n. 165/2001.

[43] L'espressione "integrità" è tratta, in particolare, dalla documentazione OCSE in materia di innovazione del settore pubblico (*Government at Glance*), ove si parla, tra i vari obiettivi, di "*culture of integrity*".

[44] Si rinvia al par. 2.

[45] Sulla "buona amministrazione", si v. anche i contributi di F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI-G. GRECO, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, t. I, II ed., Giuffrè, Milano, p. 49 ss.; L. AZOULAI, *Le principe de bonne administration*, in J-B AUBY-J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 493 ss.

all'interno dei c.d. piani gestionali di prevenzione della corruzione[46]. In questa nuova cornice normativa – come si avrà modo di descrivere più approfonditamente nei prossimi paragrafi –, non solo le regole etiche assumono un valore più marcatamente organizzativo-gestionale, ma soprattutto la loro adozione è associata a un più rigido sistema di *enforcement* e di controllo.

4. La nuova disciplina

I commi 44 e 45 e 48 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 modificano le previsioni in materia di codici di condotta e di responsabilità disciplinare. Queste norme succedono alle citate previsioni introdotte dalla riforma del 2009, cercando di attuare alcuni insegnamenti ricavabili dall'esperienza precedente. In primo luogo, si avverte che l'etica pubblica non può più rimanere ancorata a una dimensione "ideale" e priva di riflessi pratici, poiché questa impostazione generale – ancorché teoricamente corretta – ha indotto nel tempo buona parte delle amministrazioni a sottovalutare la materia. In secondo luogo, ci si rende conto della "debolezza" delle amministrazioni e dell'esigenza di collegare all'ambito dei codici di comportamento e dei meccanismi disciplinari più severi sistemi di controllo e di *accountability*. Infine, si pone il problema di cosa è opportuno lasciare alla negoziazione con le parti sindacali e di cosa non lo sia. Quest'ultimo rappresenta, in realtà, un "annoso dilemma" in materia di pubblico impiego, la cui portata assume – a seconda delle fasi storiche – differenti significati: in passato si intendeva rafforzare la fase negoziale per limitare e proteggere i lavoratori dalle prerogative e dalla discrezionalità dell'amministrazione; negli ultimi trenta anni, la negoziazione sembra, invece, assolvere prevalentemente la funzione di conservazione dello *status quo*. Questa trasformazione rappresenta una delle ragioni per cui nella nuova disciplina, introdotta dalla legge n. 190/2012, il ruolo della negoziazione appare molto ridotto.

4.1. Profili generali

Il comma 44 della legge n. 190/2012 riforma il testo dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, rubricato «codici di comportamento». A livello generale, sono almeno due le principali novità che meritano particolare attenzione, a cui seguirà – nei successivi paragrafi – l'approfondimento di alcuni aspetti più specifici.

La prima novità attiene alla procedura di elaborazione del codice. La precedente formulazione dell'art. 54 prevedeva che il Dipartimento della funzione pubblica dovesse elaborare il codice «*sentite le confederazioni sindacali rappresentative*»; inoltre, le pubbliche amministrazioni dovevano poi formulare all'Aran indirizzi per il recepimento del codice nei contratti colletrivi e per il coordina-

[46] Sui piani di prevenzione della corruzione, si rinvia *supra*, cap. 2.

mento con la responsabilità disciplinare; infine, l'organo di vertice di ciascuna amministrazione verificava, «*sentite le organizzazioni sindacali rappresentative [...] e le associazioni di utenti e consumatori*», l'applicabilità del codice ai fini dell'adozione di uno specifico codice interno alla singola amministrazione.

La nuova versione dell'art. 54 non menziona più, in nessun passaggio, il ruolo delle organizzazione sindacali, né per la fase di redazione del codice generale, né per l'adozione dei codici da parte delle singole amministrazioni. Per quanto attiene alla redazione del codice generale, l'attuale art. 54, comma 2, stabilisce che «*il codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è pubblicato nella Gazzetta ufficiale e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto di assunzione*». Il codice generale deve essere approvato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge (art. 1, comma 45, legge n. 190/2012).

Al recepimento nei contratti collettivi e al coordinamento con la responsabilità disciplinare il nuovo art. 54 non fa alcun riferimento: l'eliminazione di queste previsioni lascia pensare che in sede di contrattazione collettiva non sarà più possibile selezionare o riformulare le regole e le fattispecie previste nel codice, mettendo così fine a una pratica che ha caratterizzato – negativamente – le esperienze dei codici precedenti[47].

Per quanto riguarda, invece, l'adozione dei singoli codici da parte delle varie amministrazioni, il comma 5 stabilisce che «*ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione*».

In sintesi, la nuova versione dell'art. 54 è completamente epurata da ogni riferimento alla fase della negoziazione e al ruolo dell'Aran e delle organizzazioni sindacali. A tal riguardo, è bene precisare che mentre non possono sussistere dubbi sull'eliminazione di forme di ingerenza delle organizzazioni sindacali sulla redazione sia del codice generale, sia di quelli delle singole amministrazioni, alcune incertezze insorgono, invece, con riferimento alla definizione delle infrazioni e delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle regole del codice, rispetto a cui non è del tutto escludibile la sopravvivenza – ancorché già molto limitata con le previsioni del d.lgs. n. 150/2009 – del meccanismo negoziale[48].

Il secondo profilo innovativo risiede nelle finalità sottese all'adozione del codice di comportamento. Nella precedente formulazione si faceva riferimento soltanto alla finalità «*di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini*» (comma 1), fine basato sulla dimensione organizzativo-gestionale, riconducibile al principio di efficienza, che caratterizza la buona amministrazione. Nella nuova formulazione, alla finalità di assicurare la qualità dei servizi sono aggiunti i fini della «*prevenzione dei fenomeni di corruzione*» e del «*rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico*» (comma 1). Pertanto, il nuovo art. 54, aggiungendo al fine relativo alla qualità dei servizi quello della prevenzione della corruzione, svela lo stretto collegamento tra i due aspetti, peraltro alla base anche di altre previsioni della legge n. 190/2012[49]. Questo collegamento trae ispirazione dalle indicazioni provenienti, innanzi tutto, da alcune organizzazioni internazionali, le quali, già da molto tempo, evidenziano come i due ambiti siano strettamente interconnessi: in questi documenti, l'adozione di *standard* di qualità dei servizi pubblici è indicata, infatti, tra le misure di prevenzione della corruzione[50]. Posto che l'adozione dei codici di comportamento è uno strumento per migliorare la qualità dei servizi – che è a sua volta espressione della *performance* organizzativa dell'amministrazione[51] –, i codici possono costituire una delle misure gestionali "chiave" regolate dai piani di prevenzione della corruzione, insieme ad altri strumenti organizzativo-gestionali c.d. di *risk management*.

Complessivamente, la nuova disciplina dei codici di comportamento attua, dunque, i seguenti obiettivi: da un lato, irrigidisce il sistema nei confronti dell'impiego pubblico, riduce il raggio di influenza delle rappresentanze sindacali, rafforza la definizione unilaterale e per via legislativa di regole e sanzioni, limita conseguentemente la discrezionalità dell'amministrazione; dall'altro, collega l'adozione dei codici al fine della prevenzione della corruzione, punta sul miglioramento del funzionamento della macchina amministrativa, sempre alla luce di una primaria esigenza di assicurare la qualità delle prestazioni.

4.2. Gli attori

Per quanto attiene agli aspetti più specifici, il nuovo art. 54, così come modificato dal comma 44 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, non solo ridisegna il ruolo di alcuni attori nell'ambito dell'etica pubblica, ma soprattutto introduce l'intervento di nuovi soggetti.

---

[47] Sul punto, si rinvia al par. 3.

[48] Su questo punto si tornerà nel par. 4.3.

[49] Sulla prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010.

[50] Si pensi, ad esempio, alla raccomandazione dell'OCSE «*on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*» del 1998 o agli studi della Banca mondiale sulla individuazione delle misure di prevenzione della corruzione più efficaci a seconda del tipo e del grado di sofisticazione della *governance* di ciascun Paese (*WB Policy Research Working Paper «Anti-Corruption Policies and Programs. A Framework for Evaluation»*, di J. Huther e A. Shah, dicembre 2000).

[51] Tale collegamento è sancito dall'art. 8, comma 1, lett. *g*), d.lgs. n. 150/2009.

Innanzi tutto, cambia il ruolo delle rappresentanze sindacali. Come già ampiamente esaminato, le rappresentanze sindacali non sono più coinvolte né nella redazione del codice generale, né nell'adozione dei singoli codici da parte delle varie amministrazioni. Il comma 5 del nuovo art. 54 fa, più in generale, riferimento allo svolgimento di una «*procedura aperta alla partecipazione*», ai fini della definizione dei singoli codici. Questa espressione potrebbe, tuttavia, far rientrare dalla finestra quello che è stato fatto uscire dalla porta: aperta, infatti, alla partecipazione di chi? La norma non fornisce questo tipo di indicazione, ma ci sono alcuni elementi che suggerirebbero che non si intenda far riferimento alle rappresentanze sindacali. Innanzi tutto, a differenza della precedente versione della disposizione, sono eliminati tutti i riferimenti espliciti ai sindacati e alla contrattazione collettiva, il che, come ricostruito nei precedenti paragrafi, segnala il chiaro intento di limitare il loro ruolo[52]. L'espressione sembra più esattamente riferita alla partecipazione diretta di dirigenti e dipendenti delle amministrazioni e, in un'interpretazione più estensiva, al coinvolgimento dei cittadini in qualità di *stakeholder*. Questo, tuttavia, non esclude l'intervento delle rappresentanze sindacali in merito alla definizione delle infrazioni disciplinari e delle sanzioni per la violazione delle regole contenute nei codici, nonostante anche per queste attività il ruolo della contrattazione collettiva sia stato ridotto[53].

Diversamente dalla precedente versione, il nuovo art. 54 stabilisce che «*il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite*». Questa esplicita menzione alla categoria dirigenziale riflette una tensione presente in tutta la prima parte della legge n. 190/2012, ove, in rapporto a molti aspetti, è considerato il ruolo primario della dirigenza[54]. I dirigenti non sono quindi regolati soltanto nella veste di "controllori" e titolari – a seconda delle ipotesi – della potestà disciplinare, ma sono considerati anche nella veste di "controllati", a loro volta passibili di sanzioni disciplinari. La previsione di un'apposita sezione del codice nasce dall'esigenza di stabilire per questa categoria regole etiche *ad hoc*, maggiormente ritagliate sui poteri e compiti di tali figure, per le quali l'esistenza del regime della responsabilità dirigenziale ha di fatto determinato nel tempo una sottovalutazione delle ipotesi di responsabilità disciplinare. Si tratta di forme di responsabilità differenti ed è a questa distinzione che la legge fa un chiaro appello.

Nessuna menzione è, invece, fatta all'applicabilità del codice di comportamento ai dirigenti e ad altre figure impiegate negli uffici di diretta collaborazione, a consulenti e collaboratori esterni, a privati esercenti pubbliche funzioni. Anche questi soggetti, parimenti a dirigenti e dipendenti delle amministrazioni, concorrono al funzionamento della macchina amministrativa e, conseguentemente, alla qualità delle sue prestazioni. I limiti formali riconducibili a queste differenti figure (nel primo caso, vige il principio di separazione tra politica e amministrazione; nel secondo, l'impossibilità di applicare molte regole contenute nei codici a figure autonome, come ad esempio le norme sul rispetto dell'orario di lavoro, sulla richiesta di permessi, ecc.; nel terzo, la natura privata dei soggetti affidatari delle attività pubbliche) non sembrano, comunque, escludere la possibilità dell'applicazione del codice di comportamento nelle parti in cui appare compatibile (è del tutto ragionevole e doveroso prevedere che anche, ad esempio, un Capo di Gabinetto non possa ricevere regali o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o che un consulente esterno o un privato affidatario non si trovino in situazioni di conflitto di interessi).

[52] In questa direzione si legga anche l'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dall'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009, ove è previsto che «*nelle materie relative alle sanzioni disciplinari [...] la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge*».

[53] Si rinvia al par. 4.3.

[54] Si rinvia all'art. 1, commi 39-40 e commi 49-50 della legge in commento.

La legge trascura, inoltre, il problema dell'applicazione del codice di comportamento – e relative conseguenze sul piano disciplinare – a coloro che lavorano nell'amministrazione di istituzioni di rilevanza costituzionale (si pensi all'amministrazione della Camera dei deputati, del Senato, della Presidenza della Repubblica, della Corte costituzionale, ecc.) o a soggetti politici (deputati, senatori, sindaci, assessori, consiglieri, ecc.)[55]. La legge, tuttavia, ribadisce l'adozione di un codice etico *ad hoc* per la magistratura e l'avvocatura dello Stato, rimettendo un tale compito agli organi delle associazioni di categoria o all'organo di autogoverno[56]. Questo lascia pensare che previsioni simili avrebbero potuto essere introdotte anche per gli altri casi summenzionati: questi rappresentano gravi lacune dell'ordinamento e, probabilmente, la legge in commento costituisce un'"occasione mancata" in questa prospettiva.

Infine, il comma 44 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 prevede il ruolo di nuovi attori: in particolare, si tratta degli OIV e della Civit[57]. Ad entrambi si fa riferimento in merito all'adozione dei codici di comportamento da parte delle singole amministrazioni: gli OIV devono fornire un parere in merito alla definizione del codice all'interno di ciascuna amministrazione; alla Civit spetta, invece, definire «*criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli o settori o tipologie di amministrazione*», a cui dovranno conformarsi i codici.

Dalla previsione del ruolo di questi nuovi attori si possono ricavare almeno tre dati interessanti: *a)* l'adozione dei codici di comportamento è considerata uno strumento di miglioramento delle *performance* e, in quanto tale, deve essere sottoposta sia all'attività di indirizzo della Commissione, sia al controllo degli OIV;

[55] A questi ultimi soggetti si fa, tuttavia, riferimento nell'art. 1, ai commi 63 e 64, in materia di incandidabilità. Sul punto, si rinvia al capitolo 15.

[56] Sia nella precedente che nell'attuale disciplina, è previsto che la magistratura e l'avvocatura dello Stato si debbano dotare di propri codici etici: in particolare, secondo il comma 4 del nuovo art. 54, «*per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno*».

[57] Artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 150/2009.

b) l'adozione e l'attuazione dei codici si legano strettamente al funzionamento del sistema dei controlli interni: per questa ragione, il livello di osservanza/inosservanza delle regole etiche da parte dell'amministrazione e, in modo specifico, da parte dei singoli impiegati pubblici dovrebbe incidere sulla misurazione e valutazione delle *performance* organizzative e individnali [58]; *c*) l'attività di indirizzo della Commissione dovrà servire a declinare il codice generale nelle realtà delle singole categorie di amministrazione, consentendo quella differenziazione delle regole di etica pnbblica che non è stata mai pienamente realizzata.

4.3. Le conseguenze

La nuova versione dell'art. 54, comma 3, stabilisce che: «*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. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'art. 55 quater, comma 1*».

Questi passaggi della nuova formulazione dell'art. 54 rappresentano gli aspetti più innovativi della disciplina. Al contempo, questo nuovo assetto sembra cadere in contraddizione: se le regole etiche contenute nei codici di comportamento nascono – come ripetuto più volte – al fine di «*indirizzare le coscienze dei funzionari pubblici*» e non di obbligare e reprimere, come è possibile collegare direttamente alle stesse – questa volta, senza alcun riferimento alla intermediazione dell'Aran e delle organizzazioni sindacali – effetti disciplinari e sanzionatori? E come è possibile che sia sempre la legge a definire direttamente le infrazioni e le sanzioni in caso di violazione dei codici?

È opportuno segnalare che, sebbene questa disposizione rappresenti – come già indicato – uno degli aspetti di maggiore innovazione della disciplina, si tratta al contempo di uno dei punti più lacunosi e ambigui dell'intero dettato normativo. A tal riguardo, almeno quattro aspetti meritano una particolare attenzione.

In primo luogo, la nuova norma elimina radicalmente la possibilità che alla violazione di un dovere contenuto nel codice di comportamento non conseguano forme di responsabilità: il nuovo dettato afferma infatti che ogni violazione avente ad oggetto tali doveri sarà in tutti i casi «*fonte di responsabilità disciplinare*».

[58] Questo aspetto è, in realtà, già previsto – anche se in modo molto generico – nell'art. 13 del codice del 2000, ove è stabilito che «*il dirigente ed il dipendente forniscono all'ufficio interno di controllo tutte le informazioni necessarie ad una piena valutazione dei risultati conseguiti dall'ufficio presso il quale prestano servizio. L'informazione è resa con particolare riguardo alle seguenti finalità: modalità di svolgimento dell'attività dell'ufficio; qualità dei servizi prestati; parità di trattamento tra le diverse categorie di cittadini e utenti; agevole accesso agli uffici, specie per gli utenti disabili; semplificazione e celerità delle procedure; osservanza dei termini prescritti per la conclusione delle procedure; sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni*».

Viene, pertanto, modificato sensibilmente il precedente assetto, secondo il quale l'inosservanza delle norme del codice di comportamento esponeva il dipendente al potere disciplinare dell'amministrazione solo nel caso in cui tali norme fossero state fatte proprie dai contratti collettivi. La previsione di illeciti e sanzioni rispetto alla violazione dei doveri del codice non è quindi più soltanto eventuale e non è più possibile che «potranno [...] aversi comportamenti contrari alle norme del Codice, e qnindi sostanziali violazioni dei doveri d'nfficio, privi di rilevanza disciplinare» [59]. La natnra di *soft law* del codice è, dunque, sostituita con l'imposizione di un assetto coercitivo e tipico dell'*hard law*, rendendo obbligatorio l'esercizio dell'azione disciplinare in tutti i casi di violazione delle regole dei codici.

In secondo luogo, l'insorgenza di responsabilità disciplinare si avrà, altresì, ogni qualvolta saranno violati anche i doveri «*relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione*». Questa previsione non soltanto conferma la forte correlazione tra lo strumento del codice di comportamento e qnello del piano di prevenzione della corruzione, ponendoli sullo stesso piano e, conseguentemente, riconoscendo la natnra organizzativo-gestionale del primo, ma soprattntto determina un'nlteriore e significativa estensione del regime della responsabilità disciplinare a nuove fattispecie [60].

In terzo lnogo, la norma identifica espressamente determinate infrazioni (per l'esattezza, la violazione grave e la violazione reiterata del codice), associando altrettanto espressamente alle stesse nna specifica sanzione (il licenziamento disciplinare) [61]. È evidente quindi come la definizione di tali infrazioni e sanzioni disciplinari, anche se relative al codice, venga totalmente sottratta alla contrattazione collettiva. Per gli altri casi di violazione del codice, invece, sembra sopravvivere il meccanismo negoziale: la legge n. 190/2012 non modifica, infatti, i contenuti dell'art. 55 del d.lgs. n. 165/2001, ove è ancora previsto, al comma 2, che «*la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi*». In

[59] Così B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 168. Si evidenzia anche che «i codici di comportamento possono avere una rilevanza sul piano della responsabilità dei dipendenti e possono non averla. Essi possono spiegare i loro effetti esclusivamente sul piano della morale collettiva e dell'impegno reciproco, o avere un'ulteriore rilevanza giuridica» (p. 164).

[60] A tal riguardo, si segnala che il comma 14 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 stabilisce cbe «la violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare». Inoltre, è prevista una specifica responsabilità disciplinare del Responsabile per la prevenzione della corruzione nel caso di commissione di un reato nella sua amministrazione – salvo che non siano provate determinate condizioni (art. 1, comma 12) – e nel caso della violazione delle misure contenute nel piano da parte dei dipendenti dell'amministrazione, qualora sia accertabile un suo omesso controllo (art. 1, comma 14).

[61] Alle ipotesi già elencate nell'art. 55 *quater* del d.lgs. n. 165/2001 sono quindi aggiunte nuove infrazioni, espressamente collegate al codice, per le quali è irrogabile per legge la sanzione del licenziamento disciplinare. Si può inoltre notare che alcune infrazioni descritte dal suddetto articolo possono corrispondere anche a violazioni del codice di comportamento (si pensi all'assenza ingiustificata dal luogo di lavoro, a cui si fa riferimento sia alla lett. *b*), comma 1 del citato articolo sia all'art. 10, comma 2 del codice del 2000).

questi casi, è plausibile che la definizione di infrazioni e sanzioni sarà rimessa alla contrattazione decentrata: infatti, poiché ogni violazione dei codici delle varie amministrazioni è fonte di responsabilità disciplinare, è difficile che i contratti collettivi nazionali siano in grado di contemplare tutte le ipotesi; appare più logico che un tale compito sia affidato alla contrattazione di secondo livello, il che potrebbe quantomeno assicurare un più adeguato adattamento della discipliua alle singole realtà [62]. Al contempo, il comma 48 dell'art. 1 della legge in commento delega il governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, all'adozione di un «*decreto legislativo per la disciplina organica degli illeciti, e relative sanzioni disciplinari, correlati al superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi*». Non soltanto la norma prevede che siano definite unilateralmente nuove fattispecie di infrazione e sanzione disciplinari, ma detta altresì i criteri che dovranno essere rispettati nell'esercizio di una tale delega [63]. In questo modo, una certa categoria di illeciti e sanzioni disciplinari, ancorché potenzialmente riconducibile alla violazione delle regole dei codici (come quelle sul principio di tempestività dell'azione amministrativa), viene imposta unilateralmente e sottratta alla fase negoziale (e, dunque, all'applicazione del citato comma 2 dell'art. 55).

Infine, la norma ribadisce il rinvio alle altre forme di responsabilità – civile, amministrativa e contabile – nei casi di violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Questo passaggio costituisce, in realtà, una ripetizione rispetto a quanto è già previsto nel comma 2 dell'art. 55 e rafforza la pratica dei giudici di ricorrere alle norme dei codici di comportamento per individuare determinate fattispecie nell'applicazione delle più generali ipotesi del codice penale o della normativa contabile [64].

La scarsa chiarezza ed esaustività delle previsioni che regolano questo nuovo regime alimentano, come già evidenziato, non poche perplessità: in quale misura l'imposizione normativa del collegamento diretto tra ogni violazione del codice e l'insorgenza di responsabilità disciplinare si rapporta con il ruolo della contrattazione collettiva nella definizione di infrazioni e sanzioni disciplinari di cui al comma 2 dell'art. 55 del d.lgs. n. 165/2001 tuttora vigente? Come sarà possibile rilevare l'insorgenza di responsabilità disciplinare per la violazione di misure prettamente gestionali come quelle che saranno regolate nei piani di prevenzione della corruzione? Come riconoscere le forme gravi e reiterate di violazione dei doveri del codice a cui consegue per legge la sanzione del licenziamento disciplinare? La gravità e la reiterazione dovranno riguardare tutti i doveri del codice o è

[62] Sul punto, B.G. MATTARELLA, *La politica di prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 2.

[63] In particolare: «*a) omogeneità degli illeciti connessi al ritardo, superando le logiche specifiche dei differenti settori delle pubbliche amministrazioni; b) omogeneità dei controlli da parte dei dirigenti, volti a evitare i ritardi; c) omogeneità, certezza e cogenza nel sistema delle sanzioni, sempre in relazione al mancato rispetto dei termini*».

[64] Per approfondimenti, B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., pp. 150-151.

necessaria una selezione? E una tale operazione è sottoposta alla contrattazione collettiva o è plausibile ritenere che dovrà essere il d.p.r. – contenente il nuovo codice – a individuare tali ipotesi? Queste sono soltanto alcune tra le questioni principali sollevate dal nuovo dettato normativo.

4.4. I controlli

Il comma 6 del nuovo art. 54 prevede che «*sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina*». Al comma 7 si aggiunge che «*le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi*». Il controllo sull'applicazione dei codici di comportamento rappresenta un controllo di "secondo grado", nella misura in cui è volto a verificare il funzionamento di uno strumento, a sua volta, di controllo – in senso lato – delle condotte; al contempo, la previsione di questa forma di controllo risponde alla generale esigenza di garantire la buona amministrazione.

L'esperienza in materia di codici di comportamento e sistemi disciplinari delle amministrazioni mostra che uno dei punti deboli di questa disciplina è sempre stato rappresentato dall'inesistenza di efficienti sistemi di controllo sull'applicazione dei codici e sull'attivazione e funzionamento dei procedimenti disciplinari: mentre, dunque, per il primo problema la nuova previsione normativa indica una serie di soggetti deputati a svolgere questa attività, per quanto attiene, invece, alla seconda questione, non è effettuato alcun intervento integrativo. Dirigenti, OIV, UPD, uffici per il controllo di gestione (questi ultimi ove esistenti) devono, dunque, monitorare l'attuazione dei codici: a tal fine, è auspicabile una valorizzazione del ruolo degli UPD, ai quali potrebbero essere assegnate importanti funzioni non soltanto di carattere disciplinare (come quelle già esercitate), ma soprattutto funzioni di promozione dell'integrità e di *ethical auditing* [65].

Ma in quale misura l'UPD è in grado di controllare che i dirigenti rilevino tutti i casi di violazione delle regole del codice? In altri termini, chi controlla che il dirigente responsabile attivi effettivamente il procedimento disciplinare in tali ipotesi? [66] Chi vigila, a sua volta, sulla mancata attivazione da parte dell'UPD di un

[65] Alcune funzioni potrebbero essere: l'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione, l'organizzazione della formazione del personale in materia di trasparenza e integrità, l'esame delle segnalazioni di violazione o sospetto di violazione dei codici di comportamento, la raccolta delle segnalazioni di condotte illecite, la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione dei risultati del monitoraggio.

[66] Si ricorda che sono previste responsabilità e sanzioni a carico del dirigente che non attivi il procedimento disciplinare: «*il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni*

procedimento disciplinare nel caso della segnalazione di una violazione?

La rilevazione delle violazioni e l'attivazione dei procedimenti disciplinari rappresentano uno dei punti principali del nuovo assetto: il collegamento diretto della responsabilità disciplinare a ogni violazione dei codici e la definizione unilaterale di alcune infrazioni e sanzioni disciplinari assumono, infatti, un effettivo peso se accompagnati da un rigoroso sistema di controllo per la rilevazione delle infrazioni e per l'attivazione dei meccanismi disciplinari. Tuttavia, questi aspetti non sono considerati dalla nuova disciplina[67], lasciando immutato l'assetto preesistente, che comunque era stato in parte rivisto e corretto con la riforma del 2009[68]. È, pertanto, auspicabile che in sede di attuazione delle nuove disposizioni si presti attenzione a tali profili, prevedendo un controllo sull'attività e sul funzionamento degli UPD sia dall'interno, riconoscendo un ruolo al Responsabile per la prevenzione della corruzione[69], sia dall'esterno, richiamando i poteri ispettivi dell'Autorità nazionale anticorruzione (Civit)[70] e il suo potere di esprimere parere sulla conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici «*alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico*» (art. 1, comma 2, lett. *d*))[71]. L'esistenza di questa rete di controlli dovrebbe avere il fine di porre rimedio al fenomeno di atrofizzazione che da trenta anni a questa parte investe il sistema disciplinare nelle amministrazioni.

Infine, emergono alcune complicazioni in ordine all'applicazione della disciplina alle regioni e agli enti locali: opportunamente la legge n. 190/2012, all'art. 1,

sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo» (art. 55-*sexies*, comma 3). Sul punto, S. BATTINI, *Il personale*, in S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 177.

[67] Tuttavia, è stato introdotto un meccanismo che dovrebbe agevolare le segnalazioni di illeciti e di infrazioni disciplinari, che corrisponde al c.d. *whistleblowing* (art. 1, comma 51 della legge n. 190/2012). Sul punto, si rinvia al capitolo 12.

[68] Per approfondimenti, S. BATTINI, *Il personale*, cit., pp. 177-178.

[69] Art. 1, comma 7, legge n. 190/2012.

[70] Tali poteri sono previsti nell'art. 1, comma 2, lett. *f*), legge n. 190/2012: si noti che nella legge si fa esplicitamente riferimento all'attività di indirizzo e non di controllo della Commissione; tuttavia, in qualità di Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione svolge un controllo sui piani di prevenzione della corruzione che, a loro volta, includono la previsione dei codici di comportamento.

[71] Attualmente, il principale controllo esterno sull'esercizio della funzione disciplinare nelle pubbliche amministrazioni è quello della Corte dei conti, che tuttavia è svolto periodicamente, ha natura referente ed è limitato alle amministrazioni statali.

comma 60, lett. *c*), stabilisce che anche le regioni e gli enti locali sono tenuti all'adozione del codice di comportamento, alla luce del nuovo art. 54 del d.lgs. n. 165/2001[72]. Tuttavia, chi svolgerà le attività di controllo sull'attuazione dei codici e sul funzionamento dei sistemi disciplinari in questi enti? È possibile estendere in questo caso i poteri ispettivi e di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione? È bene, oltretutto, ricordare che la maggioranza delle regioni e degli enti locali è priva di organismi indipendenti di controllo interno, ma si avvale di nuclei di valutazione, strettamente legati al vertice politico.

5. Conclusioni

L'evoluzione della materia dei codici di comportamento e della responsabilità disciplinare è, dunque, caratterizzata complessivamente da tre fasi: una fase originaria (tra gli anni '50 e '80 del XX secolo), in cui a una forte discrezionalità dell'amministrazione nella definizione e imposizione di regole etiche si accompagnava un funzionamento molto attivo dei meccanismi disciplinari, ancora privi di specifiche forme di regolazione e sottoposti anch'essi a una forte discrezionalità dell'amministrazione; una fase intermedia (tra gli anni '80 e i primi anni del ventunesimo secolo), in cui a una significativa riduzione della discrezionalità amministrativa nella definizione delle regole etiche – imposte, infatti, con legge o con normativa di rango secondario e implementate dall'attività dei giudici – si sommava un affievolimento del sistema disciplinare, la cui regolazione era sottoposta al meccanismo negoziale; una fase nuova e contemporanea (avviata con la riforma del 2009 e rafforzata con la legge n. 190/2012), in cui sono attuati un'ulteriore compressione della discrezionalità amministrativa – sia sul piano della definizione delle regole etiche (il nuovo art. 54, ad esempio, prevede già al proprio interno alcuni criteri direttivi in materia di regali)[73], sia su quello del sistema disciplinare (si pensi alla previsione per via legislativa e unilaterale di alcune infrazioni e sanzioni) – e un irrigidimento degli effetti, stabilendo l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare nei casi di violazione delle norme contenute nei codici.

Gli esiti di questo processo evolutivo, soprattutto nell'approdo alla c.d. "fase nuova", sono soprattutto due. Il primo riguarda le finalità sottese alla limitazione della discrezionalità delle amministrazioni. Originariamente, le limitazioni, attuate con la definizione normativa e unilaterale delle regole etiche e con la sottoposizione del regime della responsabilità disciplinare al meccanismo negoziale, erano

[72] Non a caso, ai sensi del comma 2 del nuovo art. 54, è previsto che l'adozione del codice di comportamento generale deve avvenire previa intesa in sede di Conferenza unificata. Per approfondimenti, si rinvia al capitolo 13.

[73] In particolare, è previsto «*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*» (comma 1).

poste a chiaro vantaggio e a garanzia degli impiegati pubblici. La più forte limitazione della discrezionalità amministrativa operata invece con le riforme degli ultimi anni e soprattutto dalla legge n. 190/2012 (tale da comprimere anche i meccanismi negoziali)[74] non ha certamente l'obiettivo di offrire maggiori garanzie agli impiegati pubblici, ma, al contrario, intende assicurare una maggiore tutela del diritto dei cittadini utenti e contribuenti al buon uso della cosa pubblica, punendo coloro (impiegati pubblici) che possano ostacolare un tale fine e promuovendo l'accezione di «buona amministrazione *ex parte civis*»[75]. La limitazione della discrezionalità amministrativa determinata da queste ultime riforme non è, quindi, più un modo per garantire i lavoratori, ma per dettare, semmai, condizioni più severe nei loro confronti, depotenziando la volontà delle amministrazioni e delle organizzazioni sindacali.

Il secondo importante cambiamento riguarda, invece, l'ampliamento del regime della responsabilità disciplinare[76]. Questo ampliamento, come esaminato, avviene in due modi: da una parte, prevedendo l'insorgenza di responsabilità disciplinare ogniqualvolta siano violate regole contenute nei codici di comportamento o doveri relativi all'attuazione dei piani di prevenzione della corruzione[77]; dall'altra, attribuendo rilevanza disciplinare al superamento dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi[78], che si somma alla responsabilità dirigenziale[79] e a quella civile per eventuali danni cagionati dall'amministrazione (art.

[74] In questa direzione si muove anche la legge 27 marzo 2001, n. 97 (sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti pubblici), che, per determinate ipotesi, stabilisce la prevalenza delle clausole normative sui contratti collettivi, in modo che gli stessi non possano disciplinare gli spazi legislativamente occupati.

[75] S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 15: l'A. evidenzia che la buona amministrazione «da principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione (*ex parte principis*), è divenuto principio in funzione dei diritti dei cittadini (*ex parte civis*)».

[76] Tale processo di ampliamento e rilegificazione *lato sensu* del regime della responsabilità disciplinare ha avuto inizio con il d.lgs. n. 150/2009. Si rinvia al commento di B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1, p. 34 ss.

[77] Si ricorda che nel precedente regime l'inosservanza delle norme del codice di comportamento determinava responsabilità disciplinare solo nel caso in cui tali disposizioni fossero state recepite dai contratti collettivi e nei modi indicati da questi ultimi.

[78] Si ricorda che già l'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dal d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, prevede, al comma 9 che «*la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente*». Al comma 9-*bis* sono previsti sia un potere sostitutivo per i casi in cui il soggetto responsabile ha tardato o non ha adottato il provvedimento, sia l'obbligatorietà, in tale circostanza, dell'esercizio dell'azione disciplinare. A sua volta, l'omesso intervento, nonché l'omessa attivazione del procedimento disciplinare, costituiscono fonte di responsabilità per colui che è chiamato ad esercitare il potere sostitutivo.

[79] Art. 7, comma 2, legge 18 giugno 2009, n. 69: «*il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti; di esso si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, adotta le linee di indirizzo per l'attuazione del presente articolo e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento*».

2-*bis* della legge n. 241/1990). L'estensione del regime della responsabilità disciplinare, sia nel primo che nel secondo senso, sembra seguire comunque una stessa logica: quella di collegare l'insorgenza di questo tipo di responsabilità a tutti i casi in cui sia compromessa la buona amministrazione[80].

La non sempre chiara formulazione delle nuove previsioni e la carenza di indicazioni sul coordinamento di questo nuovo assetto con gli altri articoli del d.lgs. n. 165/2001 non modificati dalla legge del 2012 (art. 55 ss.) fanno emergere alcune perplessità sul futuro successo di questo sistema e rinviano di fatto al provvedimento di esecuzione *ex* comma 45 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 la soluzione di molti problemi. Molto chiara appare invece la tendenza che, negli ultimi anni, sta sempre più vistosamente prendendo corpo in materia di pubblico impiego e che consiste nella sostituzione del legislatore all'amministrazione nella regolazione di aspetti sempre più numerosi della vita amministrativa, oggetto di un graduale irrigidimento e restrizione[81]. Si è detto che tale "sostituzione" sembra attualmente dettata soprattutto dall'esigenza di assicurare una maggiore tutela dei diritti dei cittadini-contribuenti all'uso sano e corretto delle risorse pubbliche; non si può, tuttavia, negare che a questa tendenza contribuisca anche una crescente e preoccupante sfiducia della collettività nelle capacità e nella virtuosità delle amministrazioni e, più in generale, di un apparato pubblico ormai teatro di numerose disfunzioni e deplorevoli vicende di cronaca giudiziaria[82].

[80] Si ricorda che l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea collega al diritto alla buona amministrazione il principio di tempestività dell'azione amministrativa. Si rinvia al par. 2.

[81] Si pensi, ad esempio, anche ad alcune restrizioni introdotte dalla riforma del 2009, tra le quali quella per cui «*la contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari*» (comma 3, art. 55, d.lgs. n. 165/2001).

[82] Sul punto, si segnala la delibera n. 7/06/G della Corte dei conti, «*Relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle amministrazioni dello Stato*», ove, sulla base di dati quantitativi, sono evidenziati «*pessimi risultati delle gestioni disciplinari*», una «*tendenza vanificatoria*» delle amministrazioni rispetto alle sanzioni («*il sistema, nel suo complesso, consent(e) molteplici combinazioni per evitare la pena disciplinare*», p. 39) e molte disfunzioni sui piani dell'organizzazione degli uffici di disciplina, dei rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare, della carenza informativa nelle relazioni tra cancellerie penali e uffici di disciplina, dell'eccessiva durata dei procedimenti disciplinari, del cattivo esercizio del potere cautelare disciplinare, dei recuperi e dei risarcimenti collegati alla commissione degli illeciti, per citare soltanto alcuni profili.