

L'EVOLUZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI PUBBLICI DIPENDENTI E L'INCERTA VALENZA DELLE SUE VIOLAZIONI.

Salvatore Cimini* e Carlo Bozzi**

Abstract (It): Il Codice di comportamento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è uno dei presidi giuridici volti a garantire l'integrità del funzionario e la prevenzione della corruzione nella sua accezione più ampia. Nell'elaborato si analizza sinteticamente l'esperienza italiana maturata in tale ambito, ponendo in luce i punti di forza e di debolezza dell'attuale sistema, frutto di numerose riforme tra le quali quella operata dalla c.d. legge "Severino", e si evidenziano i possibili margini di miglioramento.

Abstract (En): *The Code of Conduct is one of the legal measures to ensure integrity and ethics in public organizations, preventing corruption in its widest sense. The paper briefly analyzes Italian experience in this field, highlighting the strengths and weaknesses of the current system as well the result of the reforms carried out, focusing on the possible margins for improvement*

SOMMARIO: **1.** I codici di comportamento (o di condotta, etici, deontologici) dei dipendenti pubblici. – **2.** L'estensione della portata applicativa del codice e la sua componente soggettiva. – **3.** Il rilievo giuridico della violazione di disposizioni dei codici di comportamento. – **4.** Considerazioni conclusive.

1. I codici di comportamento (o di condotta, etici, deontologici) dei dipendenti pubblici.

L'integrità del pubblico funzionario e la prevenzione della corruzione, considerata nella sua più ampia accezione¹, sono obiettivi perseguiti - tra gli altri istituti - anche dai Codici di comportamento, di condotta, etici e deontologici, adottati per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche². Le varie espressioni sono spesso utilizzate indifferentemente, ma sono portatrici di sfumature diverse, indicative della complessità del tema³ che ha impegnato la dottrina e il legislatore: la predisposizione di un apparato di regole comportamentali per i funzionari pubblici, in grado di perseguire in maniera efficace l'ideale di pubblica amministrazione ove siano assicurati i principi di imparzialità e di buon andamento garantiti dalla Carta Costituzionale.

In tale quadro si inseriscono sia "norme etiche", appartenenti alla c.d. zona grigia propria della *soft law*, le cui sanzioni attengono ad un piano più strettamente sociale, sia "norme giuridiche" che disciplinano dettagliatamente gli obblighi comportamentali da osservare in maniera cogente per il perseguimento dell'interesse

¹Professore Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Teramo.

²Dottorando presso l'Università degli Studi di Teramo.

Il lavoro è il frutto di una riflessione condivisa degli Autori. Tuttavia, a Salvatore Cimini si deve la stesura del paragrafo 1, a Carlo Bozzi quella dei paragrafi 2-3, il paragrafo 4 è comune.

² Sul tema la dottrina è amplissima. Senza pretesa di esaustività, si rimanda a S. CASSESE, *I codici di condotta*, in *Doc. giust.*, 7-8, 1994, 1372 ss.; S. MAFFETTONE, *Etica pubblica. La moralità delle istituzioni nel terzo millennio*, Milano, 2001, 232; R. DANOVI, *I principi fondamentali della deontologia*, in *Giur. It.*, 2001, 1767; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici" delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2002; C. GREGORATTI – R. NUNIN, *I codici di comportamento*, in F. CARINCI – L. ZOPPOLI (a cura di) *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET, Torino, 2004; AA.VV., *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, 2005; AA.VV., *Deontologia giudiziaria. Il codice etico alla prova dei primi dieci anni*, Napoli, Jovene Editore, 2006; B.G. MATTARELLA, *Il diritto dell'onestà. Etica pubblica e pubblici funzionari*, Il Mulino, 2007; L. CAPOGNA – R. TOMEI, *Codici di comportamento*, voce del *Digesto pubbl.*, 2008, 186; F. MERLONI – R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano 2009; G. VISENTINI – S. MAROTTA (a cura di), *Etica e deontologia giudiziaria*, Napoli, 2013.

³ I codici di comportamento non vanno confusi con i codici "etici" o "deontologici", adottati in via spontanea da singole categorie di pubblici dipendenti. Questi ultimi sono «volti alla condivisione nelle categorie interessate di regole di comportamento, al fine di elevare gli standard etici di categoria, di promuoverne la credibilità e il prestigio» e possono svolgere «un utile ruolo di integrazione (mai di sostituzione), della determinazione giuridicamente rilevante (ai fini disciplinari) dei doveri di comportamento». In altri termini, con gli stessi si possono «aggiungere» nuovi doveri, «affidati allo spontaneo rispetto delle categorie e assistiti da sanzioni non giuridiche, ma non per questo meno efficaci, quali il discredito e l'isolamento che può subire colui che abbia violato il codice liberamente assunto come vincolante per l'intera categoria. I codici etici sono, quindi, esempi di *soft law*, in grado di integrare positivamente le norme giuridiche, necessariamente più rigide (e assistite da procedure di accertamento delle violazioni più garantiste)» Vgs. F. MERLONI, voce "Codici di comportamento" in *Il Libro dell'anno del Diritto 2014*, [https://www.treccani.it/enciclopedia/codici-di-comportamento_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/codici-di-comportamento_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)).

collettivo, spesso oggetto di una stringente codificazione e di un correlato assetto sanzionatorio in caso di violazioni. Sovente le une si confondono con le altre, generando un'ambiguità di fondo che permane tutt'oggi e rappresenta uno dei punti di debolezza del sistema⁴.

I Codici di comportamento erano presenti nell'ordinamento giuridico già prima della stagione delle riforme avviate con la nota Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione dell'illegalità nella pubblica amministrazione", c.d. "legge Severino". In particolare, in data 31 marzo 1994, era stato adottato un Codice con decreto del Ministro per la Funzione pubblica⁵, la cui definizione era stata successivamente demandata al Dipartimento della Funzione pubblica. Poi, in data 28 novembre 2000, è stato emanato - con decreto del Ministero per la funzione pubblica - un nuovo Codice recante modifiche non essenziali⁶. Le citate versioni, quindi, non avevano rango di regolamento a differenza del Codice di

⁴ In merito si rimanda a M.S. GIANNINI, *La deontologia del funzionario pubblico*, in *Scritti*, vol. X, sez. II, *Scritti inediti*, Milano, 2008, 319, dai quali si rileva il pensiero dell'illustre giurista circa la «*labilissima consistenza pratica*» delle norme giuridiche che disciplinano la materia.

⁵ In virtù dell'art. 58-bis del d.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, aggiunto dall'art. 26, d.Lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, poi sostituito dall'art. 27, d.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che così recitava: «*1. Il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 47-bis, 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'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni indirizzi, ai sensi dell'articolo 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.

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.

5. Entro il 31 dicembre 1998, l'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 47-bis 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».

L'articolo in questione è stato abrogato dall'art. 72 del d.Lgs. n. 165/2001 e le relative disposizioni sono confluite nell'art. 54 del TUPI, oggi riformulato a seguito della Legge n. 190/2012.

⁶ Cfr. C. BUZZACCHI, *Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 12 in [https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2013/05/22/il-codice-di-comportamento-come-strumento-preventivo-della-corruzione-l](https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2013/05/22/il-codice-di-comportamento-come-strumento-preventivo-della-corruzione-l%E2%80%99orizzonte-di-un%E2%80%99etica-pubblica/)

%E2%80%99orizzonte-di-un%E2%80%99etica-pubblica/«I codici del 1994 e del 2000 sono assai vicini quanto ad impostazione e contenuto: entrambi sono scanditi da articoli che recano i medesimi titoli, e spesso la disciplina del codice del 2000 è invariata rispetto a quella precedente».

comportamento attualmente in vigore, emanato con decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62⁷.

Quest'ultimo non si differenzia, però, soltanto per la procedura di adozione che ne ha conferito natura regolamentare, ma si rilevano anche novità dal punto di vista contenutistico, in ragione dell'ampliamento sia degli obblighi previsti per i dipendenti pubblici sia della componente soggettiva di applicazione. La "legge Severino", infatti, nel riscrivere l'art. 54 del d.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165⁸, ha tracciato un sistema basato su un duplice livello: un Codice nazionale⁹, il cui contenuto è stato rinnovato e ampliato rispetto a quelli precedentemente emanati, e un codice per ogni amministrazione, obbligatoriamente adottato dalle stesse¹⁰ secondo le peculiarità organizzative e funzionali (precedentemente l'adozione di quest'ultimo rappresentava una mera facoltà, spesso non esercitata)¹¹. Il primo stabilisce i "doveri minimi" di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta riferiti a tutti i pubblici dipendenti e rappresenta, quindi, la base generale di partenza per i codici che ciascun ente deve adottare, ad integrazione e specificazione dei contenuti del Codice nazionale, in relazione alle peculiarità di ogni organizzazione amministrativa¹².

Gli elementi distintivi del nuovo assetto hanno posto rimedio soltanto in parte alle cause che hanno determinato lo scarso successo dell'istituto nell'ambito dell'ordinamento italiano¹³, lasciando insolte alcune questioni, come la riferibilità

7 Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 10, 2013, 927.

8 La nuova formulazione dell'art. 54 del TUPI è stata apportata dall'art. 1 comma 44 della L. n. 190/2012.

9 Ai sensi dell'art. 54, comma 1 del TUPI, primo periodo: «*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*».

10 L'art. 54, comma 5 del TUPI statuisce, al primo periodo, 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*».

11 La precedente formulazione dell'art. 54, comma 5 del TUPI, infatti, così recitava: «*L'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica [...] l'applicabilità del codice di cui al comma 1 [ossia quello di carattere nazionale], anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione.*» Risulta evidente, quindi, che l'adozione di un proprio codice rappresentasse soltanto un'eventualità per le singole amministrazioni.

12 Vgs. E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1-6, 2017, 162 ove l'A., dopo aver affermato che «*il codice di comportamento del 2013 non pare sensibilmente diverso da quelli del 1994 e del 2000, contenendo un elenco circoscritto ed in ultima istanza generico di doveri*», precisa che «*ne cambia però radicalmente il senso, dal momento che, vista la scelta legislativa di puntare su un sistema su due livelli (codice "nazionale" e codici "di amministrazione"), quelli contenuti nel d.P.R. n. 62 non sono più i doveri "comuni", ma i doveri "minimi", ed è proprio ai codici di comportamento di amministrazione che dovremo guardare per cercare previsioni meno generali, e generiche.*»

13 Vgs. E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2013, 390: «*In termini generali, si può affermare, alla luce delle due stagioni di codificazione "etica" e quindi dei due Codici di comportamento sin qui adottati (del 1994 e del*

del Codice di comportamento al solo personale burocratico e non anche alla classe politica, il problematico rapporto con la contrattazione collettiva, l'incerta natura delle disposizioni e la dubbia valenza disciplinare delle relative violazioni (nonostante l'esplicita previsione ivi contenuta che deporrebbe in tal senso)¹⁴. In aggiunta, permangono alcuni difetti tipici delle precedenti formulazioni, come la genericità di alcune previsioni e la scarsa specificazione dei doveri, riferibili indifferentemente ai dipendenti di gran parte delle amministrazioni. Di seguito si cercherà di dare contezza, nel dettaglio, dei tratti distintivi del vigente Codice deontologico nazionale nonché dei punti di debolezza che ancora caratterizzano il suddetto presidio giuridico, nonostante costituisca uno dei tasselli fondanti dell'ordito tracciato dal legislatore nella sua strategia di prevenzione della c.d. *maladministration*¹⁵.

2. L'estensione della portata applicativa del Codice e la sua componente soggettiva.

In merito all'ambito di applicazione del Codice nazionale si rileva l'ampliamento della platea dei soggetti interessati con riguardo sia alle pubbliche amministrazioni sia al personale coinvolto. Il citato d.P.R. n. 62/2013 chiarisce, infatti, che la portata applicativa del Codice nazionale abbraccia tutte le amministrazioni statali e gli enti locali ove presta servizio il personale c.d. "contrattualizzato"¹⁶, ma specifica, altresì,

2000), che nell'esperienza italiana questo strumento non ha giocato un ruolo significativo nella ricostruzione dell'etica del funzionario pubblico o nella riduzione dei fenomeni di corruzione, ma neppure, più semplicemente, nell'interiorizzazione di obblighi e valori inerenti all'esercizio di funzioni pubbliche.»

14 La nuova formulazione del comma 3 dell'art. 54 del d.Lgs. n. 165 del 2012 apparirebbe risolutiva per il riconoscimento di un'autonoma valenza, non solo giuridica ma anche ai fini disciplinari, delle disposizioni del codice di comportamento "base" e di quelle contenute nei codici adottati dalle singole amministrazioni, che può tornare di estrema utilità in quei settori dell'ordinamento in cui la funzione disciplinare non è di fatto esercitata, anche per l'assenza di un chiaro e specifico apparato normativo di rango primario che dettagli le condotte aventi tale rilievo. Laddove presente, tale assetto normativo finirebbe per sterilizzare la funzione del codice, relegandolo ad un ruolo marginale (il codice adottato dalla singola amministrazione potrebbe anche prevedere che la violazione delle disposizioni, ivi contenute, non determini effetti disciplinari stante la presenza di norme di settore per i propri funzionari).

15 Si deve a S. CASSESE, "Maladministration" e rimedi, in *Foro.it.*, 5, 1992, 2-15 un'approfondita analisi della felice espressione che si riferisce «al complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento, al formalismo, all'indifferenza, all'efficienza, all'ostilità verso la tecnologia, all'overstaffing, al nepotismo, alla corruzione».

16 All'art. 2, il Codice di comportamento nazionale precisa che si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, pertanto, a tutte «le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non

che il raggio d'azione dello stesso si estende, in quanto compatibile, al personale in regime di diritto pubblico¹⁷, tenuto conto però delle specificità del rapporto d'impiego dei soggetti appartenenti a quest'ultima categoria¹⁸ e dell'eventuale codice specificamente approvato dalle rispettive amministrazioni¹⁹. Vi sono, inoltre, due significative novità sui destinatari dei doveri di comportamento fissati dal d.P.R. n. 62/2013: da una parte, l'esplicito inserimento anche dei dirigenti amministrativi e delle figure ad essi equiparate²⁰ nel novero dei soggetti controllati, in quanto anch'essi sono destinatari degli obblighi ivi contenuti²¹, non essendo, pertanto, solo controllori²², con la precisazione, recata dal nuovo art. 54, comma 1 (secondo periodo) del TUPI, che – alle suddette figure – si dedichi addirittura una speciale sezione del nuovo Codice nazionale; dall'altra, l'inclusione nel raggio di azione dell'articolato anche dei soggetti che, pur non essendo funzionari di carriera in quanto non titolari di un rapporto stabile e professionale con la pubblica amministrazione, concorrono –

economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)».

17 Sempre all'art. 2 del medesimo Codice, al comma 2, si precisa che «*le norme contenute nel presente codice costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'articolo 3 del citato decreto n. 165 del 2001, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti*» e, quindi, per i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e i procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

18 Cfr. A. GRASSO, *I codici di comportamento come strumento di interpolazione giuridica tra le norme anticorruzione e l'etica pubblica*, in F. CERIONI – V. SARCONI (a cura di) *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, 242 ove si afferma che «*In sede di emanazione del regolamento governativo in esame non è stata comunque accolta l'indicazione formulata dal Consiglio di stato di estendere il codice a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, senza introdurre una deroga per tutto il personale in regime pubblicistico*», ma si precisa subito dopo che «*[p]er effetto di siffatta scelta del Governo [...] le norme del codice, relativamente al personale in regime di diritto pubblico, costituiscono principi di comportamento nei limiti, peraltro, in cui siano compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti*».

19 Come previsto dall'art. 54, comma 4 del d.Lgs. n. 165/2001, gli organi delle associazioni di categoria di ciascuna magistratura e dell'avvocatura dello stato adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti e, in caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno. Più in generale, «*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 [nazionale]*», come sancito dal comma 5 del medesimo articolo.

20 Le disposizioni del codice si applicano, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.P.R. n. 62/2013, anche nei confronti dei soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti e prestino servizio negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

21 Vgs. A. BOSCATI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale: alla ricerca della fattispecie*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 3-4, 2014, 525: «*Un dirigente [...] è vincolato, al pari del restante personale pubblico, non solo al rispetto dei "comuni obblighi" di diligenza, obbedienza e fedeltà, ma anche ai "doveri" previsti nel codice di comportamento, indicati in prevalenza secondo le categorie pubblicistiche e non privatistiche.*»

22 Ai sensi dell'art. 54, comma 6 del TUPI «*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.*»

spesso in modo significativo – allo svolgimento di funzioni pubbliche in quanto legati da altra tipologia di rapporto²³.

Il chiaro intento del legislatore è stato quello di ampliare quanto più possibile la platea dei destinatari degli obblighi del d.P.R. n. 62/2013, ma il condivisibile tentativo risulta minato dalla circostanza che sia stato dedicato ai dirigenti soltanto un articolo del Codice di comportamento (e non un'intera sezione), con il quale si sono contemplati – per la maggior parte – obblighi generici di trasparenza e imparzialità, consistenti nella corretta ed equilibrata gestione del personale dipendente, ispirati dall'obiettivo di tener conto del benessere organizzativo. In altri termini, le previsioni in questione non hanno un carattere realmente innovativo e, anche laddove prevedano specifici adempimenti (come al comma 3 dell'art. 13 del citato codice), gli stessi si riferiscono soltanto alla fase dell'assunzione dell'incarico e all'obbligo di comunicazione di situazioni che possono generare conflitti di interessi, ipotesi del tutto analoghe a quelle che impongono l'astensione²⁴. Ulteriori limiti emergono in ordine alla previsione sull'estensione dei doveri del Codice a «*tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche*» e ai «*collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione*» (art. 2, comma 3), per quanto l'ampliamento della componente soggettiva sia stata mossa dall'obiettivo di porre rimedio all'aggiramento delle disposizioni che, per numerose posizioni, si realizzava in virtù di un dato meramente formale derivante dall'assenza di un rapporto professionale di pubblico impiego.

Le previsioni che tentano di innovare il regime dei doveri dei funzionari pubblici sulla base di una definizione sostanzialistica non intercettano in maniera univoca le relative categorie a causa delle formulazioni utilizzate (non sempre felici), ma – ancor di più – le stesse non coinvolgono nel novero dei destinatari degli obblighi anche i componenti degli organi politici²⁵, lasciando sullo sfondo l'annosa tematica sulla

23 F. MERLONI, voce «*Codici di comportamento*» in *Il Libro dell'anno del Diritto 2014*, cit., [https://www.treccani.it/enciclopedia/codici-di-comportamento_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/codici-di-comportamento_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/)

24 L'art. 13 del d.P.R. n. 62/2013, al comma 3, statuisce che «*Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio. Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge*».

25 Vgs. F. MERLONI, voce «*Codici di comportamento*», in *Il Libro dell'anno del Diritto 2014*, cit. ove si precisa che «*se il Codice prova ad innovare il regime, estendendone l'ambito soggettivo di applicazione, nessuna regola di comportamento viene introdotta per i componenti degli organi politici*», in [https://www.treccani.it/enciclopedia/codici-di-comportamento_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/codici-di-comportamento_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/).

definizione «di un sistema di regole rivolte, in modo differenziato ma sostanzialmente comune, tanto al personale politico che a quello dipendente, comunque incaricato di pubbliche funzioni»²⁶. Nella stessa amministrazione convivono organi di indirizzo (politici) e organi di gestione (amministrativi) nei cui confronti può essere rivolto indistintamente il patrimonio di doveri di comportamento individuato in ragione della sua valenza comune²⁷ e, anche se il nucleo essenziale degli obblighi in questione potrebbe essere implementato da precisazioni in rapporto alle diverse competenze attribuite o alla rilevanza attribuita all'incarico²⁸, le generali regole di etica pubblica dovrebbero riguardare a maggior ragione i rappresentanti politici, esempio e punto di riferimento per tutta l'amministrazione nella quale operano²⁹.

La scelta di escludere dalla disciplina dei codici i funzionari onorari nella considerazione che il corpo politico, essendo depositario della fiducia popolare, debba rendere conto del proprio operato soltanto all'elettorato – anche sotto il profilo dell'etica – assicura la compattezza dell'impianto di prevenzione della corruzione grazie all'omogeneità delle categorie di personale cui si riferisce, ma un reale rischio di frammentazione della disciplina non sussisterebbe in ogni caso, come sopra evidenziato. Per converso, se si osserva il contenuto di alcune previsioni del Codice di condotta, come quelle riferite al dirigente in ordine all'obbligo di comunicazione – prima dell'assunzione delle funzioni – della sussistenza di proprie situazioni di

26 Cfr. anche E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., 381 ove si afferma che «...alla luce degli interventi nel loro insieme, appare non ancora pienamente matura quella tendenza, presente nello scenario comparato e da più parti invocata, alla definizione di un sistema di regole rivolte, in modo differenziato ma sostanzialmente comune, tanto al personale politico che a quello dipendente, comunque incaricato di pubbliche funzioni. In termini complessivi, assistiamo ad una gradazione di interventi: la gran parte rivolti al personale dipendente, talora estesi al personale legato all'amministrazione da rapporti di tipo diverso (incarichi, consulenze), infine, in misura minore, orientati verso il personale politico.»

27 Vgs. B.G. MATTARELLA, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2002, 1029 ss., in cui l'A. fa cenno al «problema aperto, in Italia [...] delle regole di condotta per il personale politico», precisando che, già a partire dal 1993, ai tempi del governo Ciampi, era nota l'esigenza di elaborare i codici di condotta non solo per il personale di carriera, ma anche per il personale elettivo. Le dichiarazioni programmatiche pronunciate all'atto dell'insediamento del citato governo non hanno avuto seguito «nonostante la corruzione politica venga normalmente considerata non meno grave e diffusa di quella amministrativa». Come sottolineato anche dall'A., peraltro, «le regole stabilite per i dipendenti pubblici potrebbero essere utilmente applicate anche ai funzionari elettivi [mentre] [p]er altri aspetti, [...] i problemi di etica pubblica del personale politico sono diversi, e richiedono regole specifiche: si pensi al rapporto con gli elettori, al comportamento in campagna elettorale, al finanziamento della politica».

28 Si pensi al tema delle ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari. Per analisi sul punto si veda V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 171-255 e L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018.

29 Vgs. sul tema G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto pubblico*, 3, 2014, 927-952 e G. SIRIANNI, *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo*, in F. MERLONI – R. CAVALLO PERIN, (a cura di) *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, 2009, 39-65.

conflitto d'interesse o di parenti/affini entro un determinato grado³⁰, si rileva che le stesse sono del tutto simili a quelle riportate nella legge n. 215/2004 sul conflitto di interesse delle cariche governative, nel punto in cui si statuisce l'obbligo per queste ultime di dichiarare «entro trenta giorni dall'assunzione della carica di governo [...] le situazioni di incompatibilità.»³¹ Si può, pertanto, ritenere un'occasione mancata la riforma del Codice di comportamento, che rimanda ad un tempo indefinito il tema della predisposizione di una specifica disciplina per gli incarichi politico-elettivi.

3. Il rilievo giuridico della violazione di disposizioni dei codici di comportamento.

Uno degli elementi di novità in ordine al nuovo Codice di comportamento attiene all'esplicita previsione contenuta sia nell'art. 1, comma 44 della Legge n. 190/2012³², sia nel medesimo d.P.R. n. 62/2013, circa la rilevanza disciplinare dell'inosservanza dei doveri ivi indicati³³, a tal punto che gravi o reiterate violazioni degli obblighi contemplati comportano l'applicazione della sanzione del licenziamento disciplinare³⁴. Tale aspetto ha costituito un elemento innovativo stante la riforma avviata a partire dagli anni novanta del secolo scorso³⁵, preordinata a uniformare un'ampia parte dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni a quelli di

³⁰ Si veda il già citato art. 13, comma 3 del d.P.R. n. 62/2013.

³¹ Si vedano gli artt. 5 e 2 della c.d. "Legge Frattini".

³² «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». Nel medesimo comma si precisa, altresì, che «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».

³³ All'art. 16, comma 1 del Codice nazionale si statuisce parimenti che «Ferma 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».

³⁴ Nel già citato art. 1, comma 44 della L. 190/2012, si statuisce, altresì, che le «Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1» del TUPI, disposizione, quest'ultima che contiene l'elencazione delle ipotesi in cui si applica la sanzione del licenziamento.

³⁵ R. CAVALLO PERIN, *Codice di Comportamento e sistema disciplinare*, in A. CORPACI – R. DEL PUNTA – M.P. MONACO (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, Franco Angeli, 2019, 143, ove l'A. afferma che «La materia disciplinare, più in generale la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ha visto alternarsi negli anni modelli c.d. pubblicistici e modelli c.d. privatistici, che hanno coinvolto il riparto degli oggetti di disciplina tra fonti legislative o di contratto collettivo di lavoro», precisando, altresì, che «[n]ell'impostazione meno recente si era riservata alla legge e agli atti normativi unilaterali dell'amministrazione pubblica la disciplina del potere disciplinare [...] sui propri dipendenti, con una soluzione che all'origine è fondata sulla speciale soggezione del dipendente», approccio che, come si evidenzierà, è ritornato in auge.

diritto privato, demandando alla contrattazione collettiva il ruolo della negoziazione della disciplina sanzionatoria³⁶ e, quindi, della definizione delle condotte del lavoratore rilevanti in tale ambito. La strada della privatizzazione del pubblico impiego nonché il rinvio pieno alla contrattazione collettiva e individuale hanno tentato di assorbire sia la questione della definizione degli obblighi comportamentali del dipendente pubblico, sia la correlata disciplina delle responsabilità disciplinari conseguenti alle infrazioni del Codice, ma tale assetto non ha sortito il successo auspicato in ragione della persistente specialità del rapporto di pubblico impiego e dell'impossibilità di una piena equiparazione tra i due regimi³⁷: quello pubblicistico (seppur contrattualizzato) e quello privatistico³⁸.

La contrattazione collettiva non ha esercitato pienamente la propria funzione in tale ambito e non ha valorizzato lo strumento offerto dai codici di comportamento nonché dai meccanismi disciplinari³⁹. La riformulazione di alcune regole già previste dai suddetti codici e l'affievolimento dell'efficacia delle sanzioni disciplinari, a seguito del "livellamento verso il basso", hanno annacquato le potenzialità che potevano essere da loro espresse se non vi fosse stato un arretramento generalizzato⁴⁰. Ciò ha creato anche inevitabili incertezze interpretative circa il rilievo giuridico del Codice stesso e, per porre rimedio a tali criticità, si è assistito a un

36 Anche nella seconda versione del Codice di comportamento (quella disposta con decreto ministeriale del 28 novembre 2000) si rimandava al contratto collettivo (e non alla fonte unilaterale governativa) il recepimento degli obblighi da esso scaturenti.

37 R. CAVALLO PERIN, *Codice di Comportamento e sistema disciplinare*, in A. CORPACI – R. DEL PUNTA – M.P. MONACO (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, cit. «È noto che le leggi di riforma degli anni Novanta del secolo scorso hanno cercato di imprimere una "svolta" al rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, riunendo la disciplina di quest'ultimo a quella posta per l'impresa nel codice civile [...] demandando al contratto collettivo di lavoro la definizione d'infrazioni e sanzioni disciplinari», ma si «è trascurato il carattere di specialità del rapporto di lavoro con le amministrazioni e i conseguenti obblighi costituzionali che discendono dalla qualità di essere funzionari posti al servizio della Nazione».

38 «Da un lato, vi è chi vede nel pieno dominio del contratto rispetto agli aspetti inerenti il rapporto di lavoro, un invero di un modello di privatizzazione che richiede di essere portato alle sue piene conseguenze anche in termini di omologazione al regime del lavoro privato; dall'altro chi segnala, e lamenta, l'irriducibile differenza tra il rapporto di lavoro con amministrazioni pubbliche e quello con datori privati, per la presenza di elementi non negoziabili relativi alla prestazione lavorativa» in E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., 386.

39 Sull'impronta pubblicista dell'azione disciplinare del personale privatizzato si veda F.M. NOCELLI, *La contestazione disciplinare tra regole, valori e nuove responsabilità*, in *Foro Amministrativo*, 6, 2019, 1151, nel punto in cui si afferma che: «Nonostante i molteplici interventi riformatori registrati negli ultimi anni, si può sostenere che la fase iniziale del procedimento disciplinare risulta ancora permeata da un sistema ordinamentale tipico dell'ambito pubblicistico. Infatti, sebbene la cd. privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico abbia realizzato una crescente declinazione di istituti privatistici, l'azione disciplinare ha conservato comunque una propria autonoma caratterizzazione».

40 E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B.G. MATTARELLA - M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, 2013, 218.

processo inverso, consistente nella “ripubblicizzazione” dei presupposti per l’irrogazione delle sanzioni disciplinari, che ha riappropriato alla legge gli spazi sottratti dall’autonomia contrattuale e determinato così l’assunzione di determinazioni in via unilaterale, con limitazioni della libertà negoziale. Ciò è stato realizzato, dapprima, con la riforma Brunetta, il d.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che ha implementato le previsioni di cui all’art. 55-*quater* del d.Lgs. 165/2001, recante le ipotesi in cui si procede con la sanzione “espulsiva”; poi, più recentemente, con l’esplicita previsione circa la rilevanza disciplinare delle violazioni del codice di comportamento⁴¹. Non solo, dunque, si è assistito ad una riappropriazione da parte della legge di alcune materie riguardanti il pubblico impiego, ma si è disposto che la violazione di una fonte unilaterale del governo, quale è il Codice di comportamento, generi responsabilità disciplinare anche in assenza di un eventuale recepimento dei suoi obblighi all’interno dei contratti collettivi.

In realtà, con l’applicazione dell’art. 54-*quater* del d.Lgs. n. 165/2001 e dell’art. 16 del Codice nazionale è sorto un dibattito circa la sussistenza o meno di un obbligo per l’amministrazione di licenziare, per giusta causa o con preavviso, in presenza di uno dei comportamenti di cui alla citata disposizione del TUPI. Infatti, sebbene il dato testuale della norma deponga per l’obbligatorietà della sanzione massima ogniqualvolta si verificano le condizioni previste, il principio di proporzionalità, che dovrebbe sempre informare l’esercizio della funzione disciplinare, imporrebbe una valutazione caso per caso, basata sull’effettiva gravità della condotta, così come specificato nell’art. 16 del d.P.R. n. 62/2013⁴². In altri termini, nonostante il tenore letterale dell’art. 54-*quater*, una valutazione sistemica dell’impianto normativo generale sul tema della disciplina vieterebbe automatismi.

La volontà del legislatore di “sottrarre” alla fonte negoziale la definizione delle condotte del funzionario che debbano essere sanzionate disciplinarmente è, peraltro,

41 E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., 384: «In questo quadro, pur tra evidenti diversità di approccio, è evidente un solco di continuità tra le (in questo, “contro”) riforme del 2009 e del 2012, segnate l’una come l’altra da una sottrazione di spazi all’autonomia contrattuale in favore di una disciplina legislativa di fenomeni inerenti, anche, la disciplina del rapporto di lavoro».

42 In merito si veda A. BOSCATI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale: alla ricerca della fattispecie*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, cit.: «Se si compara la formulazione dell’art. 55-*quater* del decreto 165 con quanto previsto dall’art. 16 del Codice di comportamento emerge una significativa differenza, con una previsione (la prima) protesa all’irrogazione del licenziamento sulla scorta della sola sussistenza della situazione descritta ed un’altra (la seconda) in cui emerge chiara l’indicazione di valutare le specificità del caso concreto.»

temperata dalla facoltà dei singoli soggetti pubblici di escludere il rilievo disciplinare dagli obblighi previsti nel codice di comportamento adottato, prerogativa astrattamente esercitabile quanto meno dalle amministrazioni che appartengono al novero di cui all'art. 3 del TUPI, per le quali sussistono specifici assetti normativi nell'ambito dei rispettivi ordinamenti. Inoltre, nella maggior parte dei casi, non sono specificati gli effetti che possono derivare da un'acclarata situazione di conflitto, né il soggetto deputato all'applicazione del codice appare dotato di poteri di autonomo accertamento delle situazioni di conflitto. A fronte dei limiti appena delineati, è possibile, però, ravvisare anche dei punti di forza, come la più puntuale disciplina dei conflitti di interessi affidata ai codici deontologici.

La norma di cui all'art. 6-bis della L. n. 241/1990, infatti, non specifica i casi di conflitto di interesse in cui si debba reputare sussistente l'obbligo di astensione e non individua l'ufficio destinatario della segnalazione, né dettaglia gli esiti del relativo subprocedimento destinato all'esame della situazione di possibile conflitto da parte di chi riceve la segnalazione. Per tutti i citati profili soccorre l'art. 7 del Codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013, che elenca specificamente le ipotesi di astensione⁴³, mutuandole – di fatto – dall'art. 51 c.p.c. e precisa che “*Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza*”. L'astensione non può, quindi, essere decisa autonomamente dall'interessato, il quale deve solo comunicare la situazione di conflitto al responsabile del proprio ufficio, che valuterà se sussistano o meno i presupposti, stabilendo se l'interessato debba astenersi o meno. Nonostante, però, la genericità dell'art. 6-bis della Legge sul procedimento amministrativo, non risulta pacifica l'applicabilità della disposizione in questione anche ai funzionari onorari e, pertanto, rimane insoluta la questione dell'estensione di una disciplina generale sul conflitto di interesse anche alle “cariche politiche”⁴⁴, giacché la Legge “Frattini” non può considerarsi tale in quanto riferita ai soli incarichi governativi.

43 Il codice di comportamento delinea anche “obblighi di astensione” che attengono ad una sfera più propriamente privata, apparentemente esorbitante l'ambito del conflitto di interesse rilevabile nell'esercizio delle funzioni. Ci si riferisce alla tematica dei regali, compensi e altre utilità, disciplinata dall'art. 4 del d.P.R. n. 62/2013 nonché quella della partecipazione ad associazioni e organizzazioni che, però, hanno entrambe riflessi indiretti sul servizio.

44 In senso favorevole all'applicazione della disposizione sul conflitto di interessi nell'attività amministrativa (ma con limiti) si veda R. CANTONE – F. MERLONI, *Conflitti di interesse: una diversa prospettiva*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 890: «*L'introduzione della norma generale dell'art. 6-bis nella legge n. 241 del 1990, fa ritenere applicabile in via generale il dovere di astensione anche alle cariche politiche. In molti casi, però, può apparire non stretto il nesso tra la partecipazione ad una decisione legislativa (o di grande indirizzo politico nazionale) e specifici interessi particolari che possano indurre ad un vero e proprio dovere di astensione*».

4. Considerazioni conclusive.

L'esperienza italiana ha dimostrato che la codificazione di regole etiche in quelle prettamente giuridiche è resa necessaria in un tessuto sociale che fatica ad interiorizzare gli obblighi di buona condotta, specie quando le stesse assumono un rilievo decisivo per l'orientamento dell'agire pubblico secondo i canoni dell'imparzialità e del buon andamento. Appare sconcertante riconoscere che solo la deterrenza della sanzione, tipica delle regole giuridiche, abbia una certa efficacia nell'effettivo rispetto da parte dei soggetti cui sono affidate funzioni pubbliche. Per queste ragioni ci si è sempre interrogati su vie alternative da perseguire per inculcare modi di essere virtuosi, evitando, da un lato, lo spauracchio delle conseguenze giuridiche delle azioni, dall'altro, l'adozione – come parametro – di meri principi astrattamente condivisibili, ma privi di un concreto riscontro in termini di spontanea adesione.

Il codice di comportamento, inoltre, sembra carente di una propria identità in considerazione delle sovrapposizioni tra le previsioni ivi contenute e le disposizioni che stigmatizzano le medesime condotte a livello disciplinare. I due piani, infatti, quello afferente all'etica e a quello attinente alla disciplina, si confondono determinando inevitabili duplicazioni⁴⁵, che sterilizzano l'efficacia del codice, recessivo dinnanzi ad un impianto normativo che regoli gli ulteriori specifici profili dei medesimi comportamenti. Tali ambiguità sono frutto di un'imprecisa "delimitazione delle aree di competenza" e di una non chiara definizione di ciò che sia rilevante unicamente dal punto di vista etico.

Per porre rimedio a quanto sopra delineato, occorrerebbe conferire al codice di comportamento un'effettiva carica innovativa con l'inserimento di preclusioni ulteriori rispetto a quanto già vietato dalle norme presenti nell'ordinamento. L'introduzione di sanzioni tipiche delle "violazioni etiche" potrebbe implementare il novero di quelle già previste in altri ambiti, generando una stratificazione di effetti giuridici a seconda della gravità delle condotte. È noto, infatti, che un comportamento penalmente rilevante ha connotazioni di diverso profilo, come quello civilistico, amministrativo-contabile e disciplinare. Si tratterebbe, quindi, di conferire un'autonomia al rilievo etico delle condotte, attribuendo allo stesso non solo un carattere residuale nel caso di comportamento meramente inopportuno, in quanto privo di rilevanza in altri ambiti giuridici, ma anche un'autonomia portata che si

⁴⁵ Sul tema si consenta di rinviare, per un'analisi del contesto universitario, a CIMINI S., *Potere sanzionatorio e riparto delle competenze nel sistema universitario italiano*, in M. D'ORSOGNA – E.P. GUISELIN – S. CIMINI – A.F. DI SCIASCIO (a cura di) *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 199-201.

aggiunga eventualmente agli altri profili scaturenti dalla condotta del funzionario, ove esistenti.

Un'ulteriore soluzione potrebbe essere quella di operare una limitata ma dettagliata "tipizzazione" dei comportamenti che possano considerarsi esigibili senza riserve da parte del funzionario pubblico. Il legislatore si è fatto ispirare da tale idea, come evidenziato dall'art. 54 del d.Lgs. 30 marzo 2001, nella versione novellata dalla Legge. n. 190/2012, che, al comma 3, ha sancito la rilevanza delle violazioni dei doveri contemplati nel Codice di comportamento di pubblici dipendenti anche sotto il profilo della «responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti»⁴⁶, prevedendo una specifica sanzione (quella del licenziamento) nel caso di gravi e reiterate sanzioni⁴⁷. Bisognerebbe rifuggire, quindi, da previsioni generiche, che pecchino di chiarezza e concretezza.

Per conferire un'autonoma dimensione al Codice di comportamento e assicurarne l'auspicata efficacia si potrebbe percorrere fino in fondo la via già tracciata, prescrivendo in maniera ancor più rigorosa e dettagliata i comportamenti vietati, ma circoscrivendoli a quelli che effettivamente impattano sul buon andamento. Si delimiterebbe così il raggio d'azione ad un novero ben delineato di condotte del funzionario, le cui conseguenze - in caso di violazioni del Codice - sarebbero prevedibili *ex ante*, senza sfociare in un bieco automatismo e sempre nel rispetto del principio di proporzionalità. La previsione, dunque, di sanzioni "tipiche" per il profilo meramente "anti-etico" di condotte specifiche e ben delineate potrebbe arricchire il sistema, completandolo secondo un'ottica di gradualità, che attribuirebbe un separato rilievo alle violazioni del Codice di comportamento (sia quello nazionale che quello singolarmente adottato dalle amministrazioni) a prescindere dalla valenza disciplinare della condotta.

⁴⁶ La violazione del Codice di comportamento ha rilievo anche sotto il profilo amministrativo-contabile, potendo fungere, altresì, da parametro di valutazione per la sussistenza di profili di responsabilità in questo ambito. Vgs. C. GIUSTI, *Danno all'immagine e pubblica amministrazione*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 3, 2019, 998, ove si specifica che: «Un primo riferimento normativo, sia pure indiretto, al danno all'immagine era rinvenibile nel codice di comportamento dei pubblici dipendenti, adottato con decreto ministeriale del 28 novembre 2000 che all'art. 2, comma 2, impegnava i pubblici dipendenti ad evitare situazioni e comportamenti che potessero nuocere agli interessi o all'immagine della P.A., con il corollario dell'astensione da dichiarazioni pubbliche che potessero pregiudicare l'immagine della stessa P.A.. Tali prescrizioni, tuttavia, sono state abrogate e sono ora riscontrabili nel d.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62.»

⁴⁷ S. CIMINI, *Potere sanzionatorio e riparto delle competenze nel sistema universitario italiano*, in M. D'ORSOGNA – E.P. GUISELIN – S. CIMINI – A.F. DI SCIASCIO (a cura di) *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 186: «il legislatore [...] con riferimento alla responsabilità disciplinare del personale contrattualizzato, ha tipizzato alcune ipotesi di illecito», come nell'art. 55 quater del d.Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del d.Lgs. n. 150/2009, che «tipizza i casi nei quali va applicata la sanzione del licenziamento disciplinare».