

Al servizio della Nazione

Etica e statuto
dei funzionari pubblici

a cura di

Francesco Merloni
e Roberto Cavallo Perin

con la collaborazione di
Benedetto Ponti
e Barbara Gagliardi



COLLANA
DI DIRITTO
E SOCIETÀ
Etica pubblica

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page
al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Al servizio della Nazione

Etica e statuto
dei funzionari pubblici

a cura di

Francesco Merloni
e Roberto Cavallo Perin

con la collaborazione di
Benedetto Ponti
e Barbara Gagliardi

FrancoAngeli

Questo volume è pubblicato nel quadro e con il contributo del PRIN 2006 “Etica pubblica e interessi. Regole, controlli e responsabilità”, cofinanziato dal Ministero dell’Università e Ricerca, coordinato dal Prof. Francesco Merloni e svolto presso le Università di Perugia, Bologna, Chieti-Pescara e Torino.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore. L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All’Utente è concessa una licenza d’uso dell’opera secondo quanto così specificato:

1. L’Utente è autorizzato a memorizzare l’opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l’operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell’opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. L’Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell’opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell’opera (o di parti di essa).
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell’opera (o di parti di essa);
3. L’Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell’opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l’adattamento totale o parziale dell’opera e/o il loro utilizzo per l’inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

Indice

Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici , di <i>Francesco Merloni</i>	pag. 15
1. Perché una ricerca sull'etica pubblica	» 15
2. Regole oggettive e regole soggettive	» 16
3. Regole soggettive e categorie di soggetti titolari di funzioni pubbliche	» 18
4. Funzioni e funzionari nella Costituzione italiana	» 27
5. Regole giuridiche e regole "etiche"	» 29
6. Necessità di un approccio globale e organico. Un nuovo statuto del "funzionario pubblico"	» 31
7. L'etica pubblica e la trasparenza	» 32
8. La dimensione internazionale	» 35

Sezione I

L'etica tra politica e interessi

1. L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo , di <i>Guido Sirianni</i>	» 39
1. Politici e burocrati: due percorsi separati	» 39
2. L'etica dei funzionari e i nuovi strumenti di una politica per l'etica pubblica	» 40
3. Immunità, ineleggibilità, incompatibilità, dovere di astensione, trasparenza del personale politico: uno sguardo di insieme	» 44

3.1. Le immunità, tra ridimensionamento e reviviscenza	pag. 45
3.2. Interessi personali e accesso alle cariche parlamentari e governative	» 48
3.3. I doveri di astensione	» 53
3.4. L'ombra della trasparenza	» 60
2. L'etica del personale politico nelle autonomie territoriali , di <i>Anna Maria Gualtieri</i>	» 66
1. Riflessioni intorno a un problema antico	» 66
2. Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità. Alcuni controlli particolari sugli organi degli enti autonomi (rinvio)	» 67
3. Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità. Le fonti	» 68
4. (segue) I contenuti della disciplina	» 69
5. Problemi aperti	» 75
6. La legge quadro 2 luglio 2004, n. 165	» 76
7. Controlli e conseguenti misure sugli organi degli enti autonomi	» 78
8. Obbligo di astensione. Trasparenza degli interessi	» 82
3. L'etica dei soggetti con incarico fiduciario , di <i>Francesco Merloni</i>	» 88
1. Una categoria di difficile delimitazione	» 88
2. Funzionari onorari e funzionari professionali	» 93
3. Fiducia "politica" e fiducia "tecnico-professionale"	» 94
4. Soggetti con incarico fiduciario e imparzialità	» 96
5. Alla ricerca delle norme sull'etica pubblica	» 96
6. La disciplina frammentata delle ineleggibilità/incompatibilità	» 97
7. Assenza di specifiche norme sui doveri di comportamento	» 100
7.1. Soggetti fiduciari senza rapporto di lavoro (funzionari onorari)	» 100
7.2. Soggetti fiduciari con rapporto di lavoro	» 101
8. Per un nuovo statuto dei soggetti con incarico fiduciario	» 104

4. Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica , di <i>Enrico Carloni</i>	pag. 108
1. Etica, corruzione e interesse pubblico	» 108
2. La partecipazione dei portatori di interessi e i gruppi di pressione	» 111
3. Il <i>lobbying</i> : alla ricerca di una definizione	» 113
4. La regolazione del <i>lobbying</i> nello scenario comparato	» 117
5. L'esperienza italiana: l'assenza di regole specifiche	» 120
6. (segue) Le regole sui processi decisionali e sull'attività dei poteri pubblici	» 123
7. (segue) I modelli organizzativi e le regole di status	» 127
5. L'etica degli amministratori "indipendenti" , di <i>Benedetto Ponti</i>	» 133
1. Il campo di indagine	» 133
2. L'etica dei componenti delle autorità	» 135
2.1. Il rapporto con gli interessi (amministrati)	» 136
2.2. Il rapporto con la politica	» 137
2.3. Criteri di nomina, scriminante etica e professionalità	» 139
3. L'etica dei funzionari delle autorità	» 140
4. Codici etici e rilievo dei comportamenti dei componenti delle autorità	» 142

Sezione II

L'etica dei funzionari professionali. Regole, comportamenti e responsabilità

6. L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari , di <i>Roberto Cavallo Perin</i>	» 147
1. La rilevanza giuridica delle norme morali nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche	» 147
2. Obblighi o doveri di status	» 149
3. La fedeltà e gli altri obblighi del pubblico impiegato	» 152

4.	La rilevanza costituzionale della disciplina degli obblighi dei pubblici funzionari	pag. 155
5.	Obblighi di status, azione disciplinare e diritti degli amministrati	» 159
7.	Il comportamento in servizio del funzionario: l'utilizzazione delle risorse e l'imparziale svolgimento di funzioni e servizi , di <i>Manuela Consito</i>	» 162
1.	La violazione dei doveri imposti da norme generali	» 162
2.	Le cosiddette "mancanze a doveri imposti da norme speciali": le regalie	» 165
3.	(segue) Le spese di rappresentanza	» 172
4.	I rapporti con gli amministrati e gli utenti di pubblici servizi e la diffusione delle informazioni	» 174
8.	Adempimento della prestazione e obblighi accessori del dipendente , di <i>Barbara Gagliardi</i>	» 180
1.	L'adempimento diligente della prestazione e l'"assenteismo occulto" dei dipendenti pubblici	» 180
2.	L'efficace rendimento	» 183
3.	Il diritto-dovere di formazione e l'obbligo di professionalità del dipendente pubblico	» 186
4.	Le assenze per infermità	» 189
4.1.	La nozione di malattia e il trattamento giuridico ed economico del dipendente	» 189
4.2.	Il potere di controllo dell'amministrazione e l'obbligo di reperibilità e cooperazione del dipendente	» 194
4.3.	L'obbligo di non ritardare la guarigione	» 197
5.	Adempimento diligente ed esercizio del diritto di sciopero	» 198
6.	Inadempimento della prestazione, status del funzionario e interessi degli amministrati	» 201
9.	Incompatibilità del funzionario pubblico, principio di gerarchia e obblighi di collaborazione , di <i>Matteo Longo</i>	» 206
1.	Le conseguenze della "privatizzazione" del pubblico impiego sull'estensione del dovere di fedeltà	» 206

2. Fondamento giuridico e natura dell'obbligo di esclusività	» 209
3. Disciplina delle incompatibilità e del cumulo di impieghi	» 212
4. Gerarchia e obblighi derivanti dalla subordinazione: il dovere di obbedienza	» 217
5. I rapporti con i superiori e i colleghi: doveri di collaborazione e cooperazione	» 218
10. La rilevanza dei comportamenti “fuori servizio” dei dipendenti pubblici, di <i>Dario Casalini</i>	» 225
1. Il differente fondamento giuridico della rilevanza delle condotte fuori servizio dei dipendenti di organizzazioni private e di organizzazioni pubbliche	» 225
2. Comportamento pubblico e comportamento privato fuori servizio: la lesione del decoro e del prestigio dell'amministrazione come questione di mera risonanza pubblica della condotta	» 229
3. Il riferimento alle mansioni svolte dal dipendente come criterio di individuazione dei comportamenti lesivi del dovere di fedeltà e del rapporto di fiducia con l'amministrazione datore di lavoro e con la collettività	» 234
4. I gradi di tipizzazione dei comportamenti fuori servizio e delle relative sanzioni disciplinari: la valutazione della gravità della condotta in violazione dell'obbligo di fedeltà e del rapporto di fiducia	» 241
5. L'immagine dell'amministrazione pubblica e l'affidamento degli amministrati	» 246
11. Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento, di <i>Gabriella M. Racca</i>	» 250
1. I doveri costituzionali dei funzionari pubblici	» 250
2. L'attuazione costituzionale nei codici di comportamento e nei codici disciplinari come definizione della disciplina e dell'onore	» 254

3. L'incapacità dei dirigenti pubblici di svolgere il ruolo del datore di lavoro privato e l'ineffettività della responsabilità disciplinare	pag. 261
12. Il procedimento disciplinare e le sanzioni , di <i>Silvia Ponzio</i>	» 266
1. I caratteri e il fondamento della potestà disciplinare	» 266
2. Il principio di pubblicità nel procedimento disciplinare, le modalità di contestazione degli addebiti	» 273
3. I termini del procedimento disciplinare. I rapporti con il procedimento penale e l'adozione di provvedimenti cautelari	» 278
4. Le sanzioni disciplinari: il principio di proporzionalità come limite all'esercizio del potere disciplinare. La tutela del dipendente a fronte dell'esercizio del potere disciplinare	» 285
13. L'etica dei magistrati , di <i>Benedetto Ponti</i>	» 295
1. Nota metodologica	» 295
2. La crescente attenzione all'etica del magistrato (più in generale, dei soggetti che esercitano le funzioni giurisdizionali): le ragioni	» 295
3. I (diversi) ambiti di operatività dei doveri in cui si concretizza l'etica del magistrato	» 297
4. I magistrati come funzionari pubblici e il meccanismo di tutela dell'indipendenza (esterna e interna)	» 297
5. L'etica dei magistrati tra responsabilità disciplinare (a fattispecie aperta) e codificazione	» 298
6. La responsabilità disciplinare tipizzata: la struttura	» 301
7. La responsabilità disciplinare tipizzata: i contenuti	» 302
8. Responsabilità disciplinare e codice etico: dalla concorrenza alla complementarità	» 303
9. Alcuni problemi aperti	» 304
10. Le magistrature amministrativa e contabile: etica e funzione disciplinare	» 305
11. Le magistrature amministrativa e contabile: i codici etici	» 306

Sezione III
L'etica pubblica nella prospettiva comparata

14. Combating Scandal, Codes of Practice and the Implementation of Ethical Standards in Public Life in the United Kingdom , by <i>Peter Leyland</i>	pag. 313
1. Introduction	» 313
2. The Committee on Standards in Public Life	» 314
3. The 2009 Parliamentary Expenses Scandal	» 317
4. Cash for Peerages	» 322
5. Appointment Procedures for Non-Departmental Public Bodies in the UK	» 323
6. The Scott Report and the Codes of Practice for Ministers and Civil Servants	» 324
7. Ministerial Code	» 325
8. Civil Service Code	» 328
9. Special Advisers: evolving towards a 'spoils' system?	» 330
10. A Civil Service Act for the United Kingdom?	» 332
11. Limiting transparency in the 'contract state'	» 336
12. Ethical Conduct and Local Government	» 337
13. Conclusion	» 339
15. L'etica pubblica in Francia , di <i>Barbara Gagliardi</i>	» 341
1. Lo status del funzionario pubblico in Francia	» 341
2. Le fonti e i valori tradizionali dell'etica pubblica	» 345
3. Il progressivo emergere di nuovi valori e la spinta verso la codificazione	» 350
16. L'etica pubblica nell'ordinamento spagnolo , di <i>José Luis Carro Fernández-Valmayor</i>	» 355
1. Introduzione. Qualche riflessione preliminare	» 355
2. Etica pubblica e normativa amministrativa	» 358
2.1. Il punto di partenza: le basi costituzionali e i principi contenuti nelle Leggi generali	» 358

2.2.	Il Codice di Buon Governo dei membri del Governo e dei dirigenti di alto livello dell'Amministrazione Generale dello Stato	pag. 361
2.3.	Il Codice di Condotta degli impiegati pubblici	» 362
2.4.	Il sistema d'incompatibilità del personale al servizio delle Pubbliche Amministrazioni	» 363
2.5.	Regolazione dei conflitti d'interesse dei membri del Governo e dei dirigenti ad alto livello dell'Amministrazione Generale dello Stato	» 366
3.	Cenni alla normativa delle Comunità autonome e degli Enti locali	» 370
4.	Conclusioni	» 372
17.	Le garanzie di imparzialità degli addetti alla funzione pubblica. Un problema dell'etica pubblica in Germania, di Dian Schefold	» 373
1.	Introduzione	» 373
2.	Le garanzie dell'imparzialità della funzione pubblica classica (dei "funzionari")	» 373
2.1.	Gli obblighi	» 373
2.2.	Lo statuto speciale del funzionario	» 374
2.3.	Garanzie formali	» 375
2.4.	La giurisprudenza sugli obblighi	» 375
2.5.	Interpretazioni opposte	» 375
3.	I soggetti sottoposti alla disciplina: uno sviluppo contraddittorio	» 376
3.1.	Tendenze all'allargamento	» 376
3.2.	Diffusione crescente della funzione pubblica	» 377
4.	In particolare: inclusione dei deputati e ministri nella funzione pubblica?	» 380
4.1.	Il deputato professionalizzato	» 380
4.2.	Responsabilità politica-parlamentare e imparzialità dei ministri	» 382
5.	Conclusione	» 382

18. L'Etica pubblica negli Stati Uniti: un quadro d'insieme , di <i>Francesco Clementi</i>	pag. 384
1. Etica pubblica negli Stati Uniti. Introduzione	» 384
2. La disciplina contro la corruzione	» 386
3. La disciplina contro i conflitti di interesse	» 393
4. La disciplina contro i comportamenti codificati eticamente non ammessi. Cenni	» 395
5. A mo' di conclusione	» 397
19. La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica , di <i>Silvio Bonfigli</i>	» 398
1. Lotta alla corruzione in ambito internazionale. Un quadro d'insieme	» 398
2. Il ruolo dell'OCSE	» 400
3. Le altre organizzazioni internazionali impegnate nella lotta alla corruzione	» 405
3.1. La Convenzione ONU contro la Corruzione (2003)	» 405
3.2. La Convenzione dell'Unione Africana contro la corruzione (2003)	» 406
3.3. Le Convenzioni del Consiglio d'Europa contro la corruzione (1999)	» 406
3.4. La Convenzione contro la corruzione dei funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (1997)	» 407
3.5. La Convenzione OAS contro la corruzione (1996)	» 408
4. Considerazioni conclusive	» 408
Gli autori	» 411

Introduzione.

L'etica dei funzionari pubblici

di *Francesco Merloni*

1. Perché una ricerca sull'etica pubblica

In questo volume sono pubblicati saggi che presentano una parte dei risultati di una ricerca PRIN dedicata all'etica pubblica¹.

La ricerca ha avuto per oggetto l'etica pubblica nella sua dimensione giuridica, non filosofica. Il nostro problema non è quello di giustificare, di dare una base morale al potere (utilitarismo, teoria della giustizia, etiche religiose ecc.)², ma di verificare e valutare la qualità della disciplina giuridica nella materia.

La ricerca è, complessivamente, partita da tre assunti:

1. negli ordinamenti giuridici contemporanei, compreso quello italiano, anche in presenza di rilevanti fenomeni di privatizzazione sostanziale, l'area delle decisioni pubbliche (di regolazione o di prestazione) non si riduce o mantiene in ogni caso un peso assai rilevante;
2. tutti i titolari di poteri pubblici, abbiano essi compiti di indirizzo politico, di gestione, di interpretazione e applicazione di norme giuridiche, operano nel perseguimento di un interesse generale, che si confronta con, ma in definitiva trascende, gli interessi particolari sui quali la decisione pubblica incide;
3. nel nostro ordinamento, a partire dalle norme costituzionali sull'imparzialità, è doveroso assicurare il più diffuso rispetto di regole volte a indurre nei titolari di poteri pubblici comportamenti "virtuosi", cioè decisioni volte alla cura dell'interesse generale.

In questa prospettiva l'etica pubblica equivale al complesso delle re-

¹ "Etica pubblica e interessi. Regole, contro il, responsabilità" (coordinatore nazionale: Francesco Merloni). Le unità di ricerca erano quelle di Bologna (due unità), Perugia, Pescara, Torino.

² Costituiscono una buona sintesi degli approcci filosofici: V. Marzocchi, *Per un'etica pubblica. Giustificare la democrazia*, Napoli, 2000; C. A. Viano, *Etica pubblica*, Bari, 2002.

gole che garantiscono il risultato di scelte pubbliche, non in sé “giuste”, ma “imparziali”, non impropriamente condizionate da interessi particolari. L’etica pubblica tende così a coincidere con l’imparzialità delle decisioni delle istituzioni pubbliche. Imparzialità come risultato, come carattere della decisione pubblica. Per questo approccio insieme oggettivo e soggettivo si preferisce continuare a parlare di etica pubblica e non di “virtù” o di “integrità”³ pubblica, perché virtù e integrità sono requisiti solo soggettivi, qualità della persona cui sono affidate funzioni pubbliche.

Anche le scelte politiche, che sembrerebbero il terreno elettivo della “parzialità”, devono essere imparziali. Possono curare determinati interessi collettivi, ma mai interessi particolari

La ricerca nel suo insieme intende dare un contributo alla riflessione sull’etica pubblica in generale, sull’imparzialità delle scelte delle istituzioni democratiche, sul comportamento dei titolari di compiti pubblici in tutti i settori in cui tali poteri si esercitano (legislazione, amministrazione, giurisdizione), anche se l’attenzione maggiore è posta all’imparzialità nell’amministrazione e nel potere amministrativo.

2. Regole oggettive e regole soggettive

Garantiscono il risultato della scelta imparziale regole, *oggettive*, che attengono all’organizzazione delle funzioni pubbliche e allo svolgimento dell’azione: distribuzione delle competenze, costituzione di uffici e organi, configurazione dei caratteri dei titolari degli uffici/organi; procedimenti, trasparenza sull’organizzazione e sulle decisioni, controlli (non solo tecnici e amministrativi, ma anche democratici)⁴.

La scelta imparziale è poi garantita da regole, *soggettive*, che attengono alla posizione individuale, personale, del titolare di funzioni pubbliche, che garantiscono che il soggetto assuma la decisione pubblica non isolato dal mondo (astratta “neutralità”), ma almeno non impropriamente condizionato da interessi particolari (a cominciare dai suoi interessi personali) dai quali l’ordinamento lo deve porre in una situazione di necessaria distanza.

³ Vedi i riferimenti all’ *integrity* nella disciplina del Regno Unito o all’“integrità” nella recente legge 4 marzo 2009, n. 15 (cosiddetta “legge Brunetta”).

⁴ Cui sono dedicati gli altri due volumi che pubblicano i risultati della ricerca: L. Vandelli (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, e il volume G. Gardini, P. Lalli (a cura di), *Per un’etica dell’informazione e della comunicazione. Giornalismo, radiotelevisione, new media, comunicazione pubblica*, Milano, 2009.

Alle regole soggettive sono dedicati i saggi di questo primo volume ⁵. La ricerca si è mossa nella ricostruzione di una triplice serie di regole soggettive:

- a. le regole volte a disciplinare l'accesso alla titolarità degli uffici e organi cui sono attribuiti compiti pubblici, più particolarmente le norme volte a prevenire l'accesso a persone in potenziale conflitto tra interessi propri (o di gruppi) e interesse generale: ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità (non solo preventiva, ma anche successiva);
- b. le regole volte a risolvere possibili conflitti di interesse nel corso dello svolgimento dell'azione da parte dei titolari degli uffici/organi (nei casi in cui il conflitto insorga solo successivamente): dovere di dichiarazione della situazione, dovere di astensione dalla partecipazione alla decisione, doveri di presa di distanza dagli interessi (*blind trust* e strumenti consimili);
- c. le regole volte a fissare doveri di comportamento, per il periodo di durata della carica pubblica, nell'assunzione delle decisioni pubbliche, ma anche al di fuori dello stretto svolgimento dei compiti pubblici.

Non sono affrontate, se non indirettamente, quanto ai rapporti che l'ordinamento stabilisce con le regole soggettive e con gli strumenti di diritto amministrativo, le problematiche di diritto penale.

La scelta non nasce da una sottovalutazione del tema, perché si è ben consapevoli che oggi la repressione penale dei reati contro la pubblica amministrazione (in particolare i reati più gravi, corruzione e concussione) è rimasta quasi la sola risposta visibile delle istituzioni ad arginare il fenomeno della corruzione ⁶ e della *maladministration*⁷, per l'azione di deterrenza che

⁵ Il profilo delle regole soggettive è curato anche nel volume G. Gardini, P. Lalli (a cura di), *Per un'etica dell'informazione*, cit. Da segnalare, in particolare, il lavoro di M. Caporale sull'etica dei giornalisti.

⁶ Sulla corruzione si veda, per tutti, D. Della Porta, A. Vannucci, *Mani impune*, Bari, 2007, che contiene anche un'eshaustiva bibliografia (prevalentemente sulla letteratura sociopolitica). Di recente è intervenuta la Memoria del Procuratore generale della Corte dei conti relativa al Giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 (Roma, 25 giugno 2009), che così scrive: "Il fenomeno della corruzione e all'interno della Pubblica Amministrazione è talmente rilevante e gravido di conseguenze in tempi di crisi come quelli attuali da far più che ragionevolmente temere che il suo impatto sociale possa incidere sullo sviluppo economico del Paese anche oltre le stime effettuate dal SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'innovazione) nella misura prossima a 50/60 miliardi di euro all'anno, costituendo una vera e propria 'tassa immorale e occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini'. Altre e maggiori conseguenze vengono prodotte dalla corruzione serpeggiante nella Pubblica Amministrazione sul piano della sua immagine, della moralità e della fiducia che costituiscono un ulteriore costo non monetizzabile per la collettività, che rischia di ostacolare (soprattutto in Italia meridionale) gli investimenti esteri, di distruggere la fiducia nelle istituzioni e di togliere la speranza nel futuro alle generazioni di giovani, di cittadini e imprese" (237 ss.).

⁷ Sulla *maladministration* e gli strumenti (soprattutto giuridici) di contrasto nel-

essa produce presso i soggetti titolari di compiti pubblici. Essa nasce, oltre che dalla necessità di concentrare le relativamente scarse risorse a disposizione sulle risposte fornite dalla disciplina più strettamente amministrativa, dall'idea di fondo che, per arginare veramente il fenomeno non sia sufficiente "isolare", sia pure a fini esemplari, alcuni casi, finendo inevitabilmente per colpire solo quelli più evidenti e comuni, e solo quelli che (più o meno casualmente) vengono a emergere, ma che occorre rivisitare tutti gli strumenti che possano contribuire a una cultura della legalità, dell'imparzialità e dell'etica pubblica la più vasta e radicata possibile. In primo luogo presso gli stessi soggetti titolari di funzioni pubbliche (e le loro categorie e strutture associative), in secondo luogo presso la cittadinanza più in generale. Se il cittadino percepisce che la corruzione, invece di un sistema al quale rassegnarsi, è un fenomeno apertamente e tenacemente combattuto già nell'organizzazione e nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dovrebbe rinascere una maggiore fiducia nelle istituzioni democratiche e, forse, anche l'applicazione di canoni di maggiore virtuosità nella stessa società civile.

L'etica di cui ci occupiamo è "laica", dà per scontato che il soggetto decida sulla base di una sua visione del mondo, ma evita che esso sia impropriamente condizionato da interessi esterni⁸ ed evita che queste visioni del mondo, soprattutto se consistenti nella partecipazione a partiti politici o a ben definiti gruppi di interesse (religiosi, etnici, economici ecc.), possa pregiudicare il bene, prezioso, dell'affidamento del cittadino nell'imparzialità soggettiva del titolare di compiti pubblici. Il funzionario, come il magistrato, oltre che essere, deve anche *apparire* imparziale, così incrementando la fiducia dei cittadini nell'istituzione nella quale opera e nella democrazia più in generale.

3. Regole soggettive e categorie di soggetti titolari di funzioni pubbliche

L'approccio, quanto all'individuazione delle figure soggettive oggetto dell'indagine, è stato molto ampio, perché sono compresi tutti i titolari di uffici/organi cui sono affidati compiti pubblici.

l'esperienza italiana si veda S. Cassese, "'Maladministration' e rimedi", *Foro It.*, 1992, B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007, G. Melis, *Etica pubblica e amministrazione*, Napoli, 1999.

⁸ Tra i condizionamenti esterni un particolare rilievo va dato a quelli derivanti da interessi economici e i fenomeni di *lobbying* sul decisore pubblico (politico o amministrativo). A essi è dedicato il saggio di E. Carloni.

Nelle pubbliche amministrazioni, quindi, non solo i funzionari professionali, ma anche i titolari degli organi di governo e i soggetti con incarico fiduciario. Attenzione è dedicata anche ai magistrati⁹, non perché oggetto specifico della ricerca sia l'esercizio della funzione giurisdizionale, ma perché la posizione di indipendenza personale che l'ordinamento deve assicurare ai magistrati può costituire un valido punto di riferimento per costruire analoghe posizioni di indipendenza anche per i titolari di uffici/organi all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Nelle pubbliche amministrazioni la figura del "funzionario" si applica tanto ai titolari degli organi politici che degli uffici/organi amministrativi.

Nel *modello a responsabilità ministeriale*, vigente fino alla riforma del 1992-93 con la quale è stato introdotto il principio della distinzione tra politica e amministrazione, la figura tipica del funzionario finiva per coincidere con quella del *funzionario professionale*, anche se il suo ruolo nell'amministrazione era soprattutto quello di collaboratore con gli organi politici titolari della decisione finale. Il funzionario professionale, assunto per concorso e legato da un rapporto di lavoro continuativo ed esclusivo, pur subordinato (spesso anche gerarchicamente) all'organo politico, garantisce l'imparzialità con la sua neutralità politica, ovvero con la sua disponibilità alla collaborazione, indipendentemente dall'indirizzo politico espresso dagli organi di governo. La sua collocazione professionale, il suo *status*¹⁰, garantisce, quindi, la sua indipendenza tanto dalla politica quanto dagli interessi economici che possono influire sulla decisione amministrativa.

La figura del dipendente pubblico, in virtù del rapporto di lavoro che si instaura con l'amministrazione diviene così la figura tipica, ideale, di funzionario, che dà la garanzia dell'esercizio imparziale del potere amministrativo, compensando la "parzialità" della politica.

Si comprende quindi come, per definire il rapporto che lega il titolare di un ufficio o organo che non abbia un sottostante rapporto continuativo ed esclusivo di lavoro, si sia fatto riferimento alla figura del funzionario, qualificando il titolare di un organo politico (o le figure che comunque collaborano solo temporaneamente allo svolgimento di funzioni pubbliche) come "funzionario onorario"¹¹, cioè non professionale, legato all'amministrazione

⁹ Vedi il saggio di B. Ponti, dal quale si traggono interessanti spunti sull'attivazione della responsabilità disciplinare dei magistrati nella prospettiva di una sua possibile rivisitazione per i funzionari, professionali e non.

¹⁰ Alla nozione di *status*, in generale e applicata ai funzionari professionali, sono dedicate interessanti pagine nei saggi di B. Gagliardi, D. Casalini, M. Consito.

¹¹ Si veda G. Ferrari, "Funzionario onorario", *ad vocem* in *Enc. dir.*