



Autorità Nazionale Anticorruzione



*Relazione del Gruppo di lavoro
sulle Linee Guida ANAC in materia
di codici di comportamento dei
dipendenti pubblici*



Autorità Nazionale Anticorruzione

**GRUPPO DI LAVORO SULLE LINEE GUIDA
ANAC IN MATERIA DI CODICI DI
COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI
PUBBLICI**

RELAZIONE FINALE

Roma, settembre 2019

INDICE

1. Premessa. I *terms of reference* del Gruppo di lavoropag. 1

I PARTE – I CODICI DI COMPORTAMENTO NELLA DISCIPLINA VIGENTE

2. I nuovi Codici di comportamento. La riscrittura dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte della legge n. 190 del 2012..... pag.4
3. Le novità rispetto al precedente regime giuridico..... pag. 4
 - 3.1. Quanto alla natura e agli effetti giuridici dei codici..... pag. 5
 - 3.2. Quanto al rapporto con la contrattazione collettiva..... pag. 5
 - 3.3. Quanto al procedimento di formazione dei codici pag. 6
4. La *ratio* della riforma pag. 6
 - 4.1. Legare i comportamenti dei funzionari pubblici ai doveri costituzionali..... pag. 6
 - 4.2. Rafforzare la rilevanza giuridica della responsabilità disciplinare pag. 7
 - 4.2.1. Rapporti tra i doveri a rilevanza penale (o amministrativo-contabile) e doveri a rilevanza disciplinare.... pag. 7
 - 4.2.2. Rapporti con i cosiddetti “codici etici” pag. 9
 - 4.3. Definire i doveri in correlazione con i rischi di corruzione/malamministrazione pag. 10
5. I poteri dell'ANAC..... pag. 11
 - 5.1. La regolazione/indirizzo. Le Linee Guidapag. 12
 - 5.2. La vigilanza/monitoraggio..... pag. 12
 - 5.3. I poteri consultivi pag. 13
6. L'attuazione della riforma..... pag. 14
 - 6.1. Il Codice nazionale (il DPR n. 62 del 2013) pag. 14
 - 6.2. L'intervento di disposizioni di fonte contrattuale..... pag. 14

6.3. Le Linee Guida della CIVIT del 2013.....	pag. 16
6.4. La vigilanza ANAC sull'adozione dei Codici	pag. 16

II PARTE – CRITICITA' E PROSPETTIVE

7. Questioni di carattere generale	pag. 18
7.1. La definizione del concetto di dovere. Doveri morale e dovere giuridico	pag. 18
7.1.1. Il concetto di dovere: profili definitori essenziali.....	pag. 18
7.1.2. Doveri e obbligazione morale	pag. 19
7.1.3. Tra doveri morale e doveri giuridici	pag. 21
7.1.4. Le diverse dimensioni del dovere giuridico	pag. 22
7.1.5. Ancora sui rapporti tra doveri giuridici e doveri morali..	pag. 23
7.2. La distinzione tra codici di comportamento e codici etici... 24	pag.
7.3. La distinzione tra doveri di comportamento e misure organizzative di prevenzione della corruzione	pag. 24
7.4. La distinzione tra doveri di comportamento e misure che limitano l'accesso o la permanenza nell'ufficio/incarico (o lo svolgimento delle attività di esercizio della funzione	pag. 25
7.4.1. Le misure limitative dell'accesso e dello svolgimento delle attività di esercizio della funzione.....	pag. 26
7.4.2. L'impossibilità per i codici di fissare misure limitative dell'attività di esercizio.....	pag. 27
7.4.3. I punti di contatto (i doveri di dichiarazione).....	pag. 27
8. I più rilevanti problemi da risolvere in materia di Codici di comportamento.....	pag. 28
8.1. L'ambito di applicazione. I soggetti tenuti all'adozione dei Codici di amministrazione	pag. 28
8.2. L'ambito di applicazione. Le categorie di personale tenute al rispetto dei Codici	pag. 32
8.3. La finalità dei codici di amministrazione	pag. 38
8.4. L'obbligatorietà dei codici di amministrazione	pag. 39
8.5. I rapporti tra fonti unilaterali (codice nazionale e	

codici di amministrazione) e contrattazione collettiva	pag. 39
8.5.1. I rapporti tra fonte unilaterale pubblicistica e contrattuale nella individuazione dei doveri dei pubblici dipendenti.....	pag. 39
8.5.2. Il rapporto tra codici di amministrazione e contrattazione collettiva nella individuazione delle infrazioni e delle sanzioni disciplinari	pag. 44
8.5.3. I Codici di amministrazione.....	pag. 47
8.5.4. La necessità di un quadro normativo più chiaro	pag. 49
8.6. La procedura di formazione dei codici.....	pag. 49
8.6.1. Profili formali	pag. 49
8.6.2. Profili sostanziali	pag. 52
8.6.3. Ipotesi di riforma/integrazione delle Linee Guida del 2013	pag. 53
8.7. I contenuti dei codici di amministrazione in rapporto al Codice nazionale	pag. 55
8.8. I contenuti dei Codici. Tecniche di redazione del testo...	pag. 65
8.9. Sistema di valutazione e misurazione delle performance e codice di comportamento.....	pag. 67
8.10. I doveri di comportamento negli enti di diritto privato in controllo pubblico	pag. 72
8.11. L'attuazione dei codici.....	
9. I codici di comportamento nell'esperienza internazionale	pag. 78
9.1. L'adozione dei codici	pag. 82
9.2. Doveri giuridici e doveri etico/morali	pag.83
9.3. Principi e valori generali	pag. 84
9.4. Obiettivi perseguiti	pag. 85
9.5. Codice nazionale e codice decentrato (di amministrazione, per settori omogenei di amministrazione).	pag. 85
9.6. Ambito soggettivo. Gli enti nei quali si applicano i doveri dei codici.	pag. 86
9.7. Ambito soggettivo. Le categorie di funzionari	

pubblici che devono rispettare i doveri.	pag. 87
9.8. La tecnica di redazione dei codici.	pag. 88
9.9. Le fonti per l'adozione dei codici.	pag. 90
9.10. Il processo di formazione dei codici.	pag. 91
9.11. La cultura della compliance nel settore pubblico. La formazione alla concreta applicazione dei doveri.	pag. 92
9.12. L' <i>enforcement</i> dei codici. Il monitoraggio	pag. 93

III PARTE – INDICAZIONI PER UNA NUOVA GENERAZIONE DI CODICI DI COMPORTAMENTO

10. La persistente utilità di Codici di comportamento	pag. 96
11. Necessità di apportare modifiche all'assetto normativo vigente	pag. 99
12. Necessità di apportare correttivi al Codice nazionale (DPR n. 62 del 2013)	pag. 101
13. Indicazioni per le Linee Guida generali dell'ANAC	pag. 103
14. Utilità di Linee Guida per settore o tipologia di amministrazione	pag. 106

1. Premessa. I *terms of reference* del Gruppo di lavoro

Tra le misure di prevenzione della corruzione, i codici di comportamento rivestono nella strategia delineata dalla legge n.190 del 2012 un ruolo importante, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari ed orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in una stretta connessione con i piani anticorruzione e con le carte dei servizi. A tal fine la legge n. 190 ha previsto una profonda revisione del preesistente codice nazionale di condotta, operata con il successivo DPR n.62 del 2013, che ne ha investito i contenuti, la imperatività sotto il profilo giuridico, le modalità di adozione ed adattamento alle diverse situazioni proprie di ciascuna amministrazione.

Nella attuazione della strategia anticorruptiva della legge n. 190 il capitolo dei codici di comportamento, pur strategico, resta tra quelli meno curati. Le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio del nuovo potere di autodisciplina ad esse delegato dall' art. 54, comma 5, del D.lgs. n.165 nell'intento di "personalizzare" i codici e di rafforzarne la presa, hanno in larga parte eluso l'applicazione della riforma, o comunque non hanno saputo fare di meglio che limitarsi a riprodurre piattamente le disposizioni "minime" contenute nel DPR n. 62 del 2013, con una in verità assai scarsa opera di adattamento al proprio contesto, che non ha adeguatamente specificato le prescrizioni ed i divieti ed ha omesso l'essenziale precisazione del quadro sanzionatorio.

In questo difficile contesto l'ANAC ha definito, con la delibera n.75 del 24 ottobre 2013, le prime Linee Guida generali in materia. Nel regolamento sull'esercizio dei poteri sanzionatori approvato con delibera del 9 settembre 2014 l'Autorità ha richiamato le amministrazioni ad un corretto esercizio del dovere di dotarsi del proprio codice, facendo presente che l'approvazione di codici di comportamento meramente riproduttivi del codice generale contenuto nel DPR n.62 sarebbe stata considerata del tutto equivalente alla omessa adozione. In seguito, un significativo sforzo diretto a stabilire Linee Guida mirate di settore è stato operato nel 2016 relativamente agli enti del SSN. Un analogo impulso interesserà, in attuazione di quanto previsto nell'Aggiornamento 2017 del Piano nazionale anticorruzione, il settore della **università**.

Ai fini di un necessario rilancio dello strumento dei codici di comportamento nel quadro delle politiche di prevenzione della corruzione non sembra, allo stato, sufficiente, ancorché opportuna, una azione dell'ANAC diretta a recuperare ritardi e colmare carenze,

in riferimento a determinati comparti, proseguendo l'esperienza realizzata relativamente al servizio sanitario (e al settore universitario). Sembra invece necessario un approccio complessivo al problema, orientato al risultato, piuttosto che all'adempimento, che rappresenti la cornice comune nella quale i diversi "modelli uniformi" di codice per settori o tipologie di amministrazione possano essere collocati. Definire tale approccio complessivo è però un compito nuovo e complesso, che presuppone l'acquisizione da parte dell'ANAC di una adeguata base conoscitiva, allo stato carente, sulle cause che hanno prodotto il sostanziale rigetto dello strumento del codice di comportamento da parte delle amministrazioni pubbliche italiane e sul modo di ovviarvi.

Va considerata anche la rilevanza di un approccio più ampio alla problematica dei codici, che comprenda anche il settore degli enti di diritto privato controllati o partecipati da pubbliche amministrazioni.

A ai fini prima indicati è stato costituito un apposito **Gruppo di lavoro**, coordinato da Consiglieri ANAC¹, di carattere interdisciplinare, con il compito di:

- a) monitorare le buone pratiche presenti a livello nazionale e internazionale, verificando la possibilità di estenderle ad altre amministrazioni e ad altri settori;
- b) analizzare, con tecniche di indagine sociale, le ragioni percepite, le criticità, la penetrazione del sistema dei doveri e contestualmente, i relativi nodi problematici;
- c) approfondire, sulla base degli studi in materia, gli approcci diretti a favorire le dinamiche psicologiche che favoriscono l'accrescimento degli standard comportamentali;

¹ Componenti del gruppo di lavoro: Francesco Merloni e Nicoletta Parisi (Consiglieri ANAC); Enrico Carloni (Università di Perugia); Gian Luigi Gatta (Università di Milano); Carlo Marzuoli (Università di Firenze); M. Giuseppina Paçilli (Università di Perugia); Carlo Piergallini (Università di Macerata); Cesare Pinelli (Università di Roma La Sapienza); Ferdinando Pinto (Università di Napoli Federico II); Alberto Pirri (Scuola Superiore S. Anna di Pisa); Nicoletta Rangone (Università LUMSA di Roma); Guido Sirianni (Università di Perugia); Aldo Travi (Università Cattolica del Sacro Cuore); Alberto Vannucci (Università di Pisa); Lorenzo Zoppoli (Università di Napoli Federico II). Si ringrazia per la collaborazione prestata al Gruppo di lavoro la prof. Alessandra Pioggia (Università di Perugia).

d) analizzare l'impatto delle prescrizioni dei codici sulle responsabilità disciplinari e di altra natura e sullo statuto costituzionale dei funzionari pubblici.

e) concludere i propri lavori con un documento, che potrà essere pubblicato sul sito dell'Autorità, contenente indicazioni per il rilancio dei Codici di comportamento, con modifiche legislative, con modifiche del Codice nazionale e con l'elaborazione, da parte dell'Autorità, delle Linee Guida generali e delle Linee Guida per settori e tipologia di amministrazione.

All'esito del lavoro di gruppo è stata redatta la presente relazione, articolata in tre parti:

- la ricostruzione della disciplina vigente in materia di codici di comportamento;
- l'esame dei più rilevanti problemi di interpretazione e applicazione della disciplina;
- l'indicazione di possibili misure correttive della normativa vigente e dei principali contenuti delle Linee Guida che l'ANAC si ripromette di adottare.

I PARTE – I CODICI DI COMPORTAMENTO NELLA DISCIPLINA VIGENTE

2. I nuovi Codici di comportamento. La riscrittura dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte della legge n. 190 del 2012

Il legislatore del 2012 ha ritenuto necessario riformulare completamente l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001. Questi i contenuti fondamentali della nuova disciplina.

Un Codice nazionale definito dal Governo (comma 1), approvato con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Pubblica amministrazione (comma 2), la cui violazione è “fonte di responsabilità disciplinare” (comma 3).

Codici di ciascuna pubblica amministrazione, da questa definito con “procedura aperta alla partecipazione”, e con il parere obbligatorio del proprio OIV, la cui violazione è fonte di responsabilità disciplinare (comma 5).

“Criteri, Linee Guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazioni” (comma 5), definiti dall'ANAC.

Vigilanza sull'applicazione dei codici vigilano affidata ai dirigenti, alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina (comma 6).

Una verifica annuale dello stato di applicazione dei codici (comma 7), affidata alle stesse amministrazioni.

3. Le novità rispetto al precedente regime giuridico

Il legislatore del 2012 ha ritenuto necessario riformulare completamente l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001. Questi i contenuti fondamentali della nuova disciplina.

Un Codice nazionale definito dal Governo (comma 1), approvato con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Pubblica amministrazione (comma 2), la cui violazione è “fonte di responsabilità disciplinare” (comma 3).

Codici di ciascuna pubblica amministrazione, da questa definito con “procedura aperta alla partecipazione”, e con il parere obbligatorio

del proprio OIV, la cui violazione è fonte di responsabilità disciplinare (comma 5).

“Criteri, Linee Guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazioni” (comma 5), definiti dall’ANAC.

Vigilanza sull’applicazione dei codici vigilano affidata ai dirigenti, alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina (comma 6).

Una verifica annuale dello stato di applicazione dei codici (comma 7), affidata alle stesse amministrazioni.

3.1. Quanto alla natura e agli effetti giuridici dei codici

Nel regime previgente era previsto un codice nazionale, soprattutto finalizzato ad “assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini”. Oggi il codice nazionale è un atto di sicura natura regolamentare (approvato con DPR) e che impegna il Governo nel suo complesso, fonte diretta di responsabilità disciplinare. Le finalità, oltre alla qualità dei servizi, comprendono la prevenzione della corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico.

Il codice di singola amministrazione era eventuale, all’esito di una verifica operata dall’organo di vertice, sull’applicabilità del Codice nazionale e sulla necessità di apportare integrazioni e specificazioni, anche nella forma di un codice di amministrazione. Oggi i codici di amministrazione sono obbligatori e sono fonte di responsabilità disciplinare.

3.2. Quanto al rapporto con la contrattazione collettiva

Nel regime previgente il codice nazionale doveva essere recepito, in allegato, dai contratti collettivi, su indicazione delle amministrazioni all’ARAN.

Sempre su indicazione delle amministrazioni all’ARAN, i “principi” del codice dovevano essere “coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare”.

Oggi la materia disciplinare è, nel suo complesso, regolata dal concorso, in verità non sempre chiaro, di fonti unilaterali pubblicistiche (i codici) e di fonti contrattuali.

Le modifiche apportate all'art.54 sembrano aver prodotto una sostanziale dislocazione della sub-materia "individuazione dei doveri di comportamento" in capo alla fonte unilaterale. Tale scelta legislativa pone il problema, da risolversi in via interpretativa, della legittimità e del ruolo dell'intervento in questa sub-materia, di disposizioni di fonte contrattuale, nonché del ruolo del "codice disciplinare" contenuto nei contratti collettivi nazionali di comparto (vedi *infra*, punto 8.5).

Da definire anche il rapporto tra fonti unilaterali e fonti contrattuali in materia di individuazione delle tipologie di infrazione, mentre è pacifico che la definizione della tipologia delle sanzioni disciplinari applicabili resta in capo alla fonte contrattuale.

Per le singole amministrazioni si realizza il concorso della fonte "codice di comportamento" con la fonte "codice disciplinare", riproduttivo di quello contenuto dal rispettivo contratto collettivo.

3.3. Quanto al procedimento di formazione dei codici

Nel regime previgente il codice nazionale era definito dal Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative. Oggi il codice nazionale è definito senza l'indicazione di una partecipazione delle organizzazioni sindacali.

I codici di amministrazione erano adottati all'esito di una verifica sull'applicabilità del codice nazionale che l'organo di vertice dell'amministrazione effettuava "sentite le organizzazioni sindacali rappresentative e le associazioni di utenti e consumatori". Oggi i codici di amministrazione sono adottati con "procedura aperta alla partecipazione", senza posizioni privilegiate per le organizzazioni sindacali.

4. La *ratio* della riforma

4.1. Legare i comportamenti dei funzionari pubblici ai doveri Costituzionali

Chiara la volontà del legislatore di rafforzare la considerazione dei doveri costituzionali (disciplina e onore dell'art. 54; imparzialità dell'art. 97; servizio esclusivo della Nazione, riletto modernamente come servizio esclusivo dell'interesse pubblico, dell'art. 98), accanto ai doveri inerenti alla piena prestazione lavorativa (tradizionalmente oggetto del contratto collettivo) e alla qualità dei servizi prestati (vedi l'attenzione della legislazione Brunetta, legge n. 15 e d.lgs. n. 150 del 2009).

4.2. Rafforzare la rilevanza giuridica della responsabilità disciplinare

L'intervento del legislatore esprime la volontà di dare nuova effettività alla responsabilità disciplinare, di fronte ad una vasta disapplicazione dovuta a fattori diversi, quali protezioni sindacali, anche di tipo corporativo, anche derivanti dal totale trasferimento della materia in area contrattuale, l'incerto rapporto con la responsabilità penale e con i cosiddetti "codici etici".

4.2.1. Rapporti tra i doveri a rilevanza penale (o amministrativo-contabile) e doveri a rilevanza disciplinare

Il tema è stato a lungo (e in gran parte continua a essere) influenzato dal non risolto rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare, quando questi abbiano ad oggetto la medesima condotta.

Una diffusa pratica, anche incoraggiata da comportamenti delle organizzazioni sindacali, ha operato nel senso di limitare progressivamente la rilevanza giuridica delle violazioni ai doveri di comportamento a quelle più gravi, quelle cioè oggetto di un procedimento penale: secondo questa pratica le norme penali puniscono le violazioni comportamentali del funzionario di maggiore impatto, mentre le norme amministrativo-disciplinari puniscono violazioni "minori", anche se sicuramente rilevanti ai fini del corretto svolgimento della prestazione lavorativa e del corretto esercizio delle funzioni pubbliche affidate. In altre parole, se c'è una violazione penale il fatto è rilevante, in caso contrario il fatto viene confinato nella pratica irrilevanza. Il procedimento disciplinare è del

tutto subordinato a quello penale (o di accertamento delle responsabilità amministrativo-contabile).

Questo squilibrio nei rapporti deriva in buona misura dal diverso potere di accertamento del fatto, molto maggiore in capo all'autorità giudiziaria, che dispone anche di strumenti conoscitivi non in mano all'amministrazione. La conseguenza ricorrente: in attesa del definitivo accertamento del fatto in sede giurisdizionale, il procedimento disciplinare viene sospeso. Il funzionario, salvo che il giudice non abbia adottato misure cautelari sospensive, non solo resta in servizio, ma anche continua ad esercitare la medesima funzione. Con il risultato di fondo della dequotazione, presso i dipendenti in servizio, della responsabilità disciplinare e del discredito dell'amministrazione, la cui immagine esterna di imparzialità e funzionalità può risultare gravemente compromessa.

L'ordinamento ha cercato di porre rimedio a questi squilibri. Il legislatore, da un lato, nel disciplinare il procedimento disciplinare, ha cercato, con la legislazione "Brunetta" (legge n. 15 e d.lgs. n. 150 del 2009), di dare ad esso nuova autonomia rispetto al procedimento penale, valorizzando il suo ruolo di tutela della prestazione lavorativa (funzionalità/buon andamento) e dell'imparzialità nell'esercizio della funzione pubblica. L'amministrazione, alla luce dell'art. 55-ter del d.lgs. n. 165, non è obbligata a sospendere il procedimento disciplinare, che potrà essere rivisto in seguito al definitivo accertamento della responsabilità penale, ma intanto persegue i suoi obiettivi di repressione di comportamenti illegittimi. I risultati sono stati per ora assai limitati, dal momento che la prassi di sospendere il procedimento disciplinare in presenza dell'azione penale è ancora largamente prevalente.

D'altro lato il legislatore ha introdotto progressivamente una serie di disposizioni che rendono "automatiche" (o quasi) misure interdittive sulla permanenza nell'ufficio (nell'incarico) del dipendente (del dirigente) interessato da un procedimento penale. Si pensi, in rapporto alle diverse fasi del procedimento penale: alla misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater), del d.lgs. n. 165 del 2001 (introdotta da una legge del 2012) eventualmente disposta in caso di avvio del procedimento penale per condotte corruttive (iscrizione nel registro degli indagati) o di esercizio dell'azione penale (richiesta di rinvio a giudizio); alla misura del trasferimento ad altro ufficio di cui alla legge n. 97 del 2001, disposta in caso di rinvio a giudizio per una serie (pur circoscritta) di reati; alla misura della sospensione dal servizio

disposta dalla stessa legge n. 97, ovvero alla misura delle inconfirmità di cui al d.lgs. n. 39 del 2013 e all'art. 35-bis del d.lgs. n. 165 (introdotta dalla legge n. 190 del 2013 art. 1, comma 46) entrambe previste in presenza di condanne non definitive (per un ristretto numero di reati quella della legge n. 97 del 2001, per tutti i reati contro la p.a. le inconfirmità); alla misura (interdittiva, penale) dell'estinzione del rapporto di lavoro in presenza di sentenza di condanna definitiva prevista dall'art. 19, comma 1, numero 5-bis, del codice penale, (introdotta dall'art. 5, comma 1, della legge n. 97 del 2001). Si tratta di misure che mirano proprio a rimuovere dall'ufficio il dipendente, evitando le elusioni derivanti dal mancato avvio del procedimento disciplinare, ma che, paradossalmente, finiscono per accentuare lo squilibrio tra procedimento penale e disciplinare, il quale ultimo continua, anche per questa via, ad essere depotenziato.

La nuova rilevanza giuridica dei doveri di comportamento definiti dai codici, nazionale e di amministrazione, cerca una strada diversa da quella della mera disciplina dei rapporti tra i due procedimenti: la strada della maggiore articolazione dei doveri di comportamento da rispettare, indipendentemente dalla loro rilevanza penale. In questa direzione i doveri di comportamento dei codici sono doveri "diversi" da quelli che si ricavano dai reati, non solo doveri la cui violazione è meno grave di quella penale. In presenza di un procedimento penale diviene così rilevante agire per tutelare la funzionalità, l'imparzialità e l'immagine esterna dell'amministrazione, portando a rilevanza disciplinare anche comportamenti fin qui tollerati perché considerati meno gravi.

Gli effetti attesi dalla nuova rilevanza disciplinare dei doveri di comportamento sono pertanto, in primo luogo, un'azione più estesa a presidio dell'amministrazione: più procedimenti disciplinari dovrebbero corrispondere a un minor numero di procedimenti penali. In secondo luogo, un contributo utile del procedimento disciplinare, soprattutto se avviato con tempestività, allo stesso procedimento penale, con l'emersione di fatti di possibile rilevanza penale portati rapidamente alla conoscenza dell'autorità giudiziaria. In terzo luogo, l'autonomia del procedimento disciplinare assume contenuti qualificanti, dando spazio ad un più penetrante potere di accertamento del fatto da parte dell'amministrazione.

4.2.2. Rapporti con i cosiddetti "codici etici"

La diretta rilevanza disciplinare della violazione dei doveri compresi nei codici esprime la volontà del legislatore di attribuire ai doveri disciplinari una esclusiva rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario; prescinde, cioè, dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. I doveri sono fissati da un fonte eteronoma e vanno rispettati perché così vuole l'ordinamento giuridico, che accompagna la definizione dei doveri con la previsione di una sanzione, giuridica, in caso di violazione.

Un maggiore articolazione e, soprattutto, una maggiore effettività dei doveri di comportamento può anche contribuire alla formazione di un' "etica pubblica" (intesa come complesso di regole sull'integrità del funzionario e dell'amministrazione) e ad una più estesa personale adesione dei funzionari, ma si agisce solo sul piano giuridico, un piano del tutto diverso dalla imposizione di una "morale" pubblica. Lo Stato non è "etico", ma laico; non impone regole morali, ma giuridiche.

Di qui la necessità di superare la confusione tra "codici di comportamento" giuridicamente rilevanti ai fini della responsabilità disciplinare" e "codici etici", spesso adottati dalle pubbliche amministrazioni, in cui rischiano di sovrapporsi doveri giuridicamente rilevanti e doveri solo etici, affidati all'autonoma convinzione del soggetto sulla necessità di rispettarli. Con la sicura rilevanza giuridica dei codici di comportamento si chiarisce anche, meglio, lo spazio lasciato ai codici etici. Questi finiscono per consistere in documenti di definizione di doveri, ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessa alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari.

I codici etici sono fonti di regolazione autonoma con le quali i gruppi, le categorie, le associazioni di pubblici funzionari non solo stabiliscono nuovi doveri, ma individuano sanzioni etico-morali, che il gruppo irroga al di fuori di ogni procedimento di tipo disciplinare, ma non per questo meno efficaci, in quanto fondate essenzialmente sulla riprovazione che i componenti del gruppo esprimono in caso di violazione delle regole autonomamente assunte.

Sarà pertanto opportuno che nel futuro le amministrazioni cessino di utilizzare il termine etico quando adottano codici di comportamento a rilevanza disciplinare.

4.3. Definire i doveri in correlazione con i rischi di corruzione/malamministrazione

Nel quadro generale del rafforzamento dell'imparzialità dell'amministrazione e dei suoi funzionari si inserisce la specifica attenzione alla prevenzione della corruzione /malamministrazione.

Poiché lo strumento più rilevante di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge n. 190 del 2012 consiste nell'adozione, con i Piani triennali di prevenzione della corruzione, di misure, oggettive, organizzative, che incidono sull'organizzazione degli uffici (articolazione delle competenze) e sull'organizzazione delle attività di svolgimento delle competenze e sull'organizzazione del lavoro negli uffici, l'attenzione ai codici completa, sul piano soggettivo (dei comportamenti dei funzionari), il disegno del legislatore, contribuendo alla piena realizzazione degli obiettivi di prevenzione.

La valutazione molto più articolata del rischio di corruzione, operata per ciascuna tipologia di decisione pubblica, oltre a imporre l'individuazione delle misure, impone anche di considerare il profilo soggettivo.

Le misure del PTPCT sono di tipo oggettivo: consistono in nuove articolazioni delle attività di esercizio delle funzioni pubbliche e in nuove modalità per lo svolgimento di queste attività. È misura oggettiva la previsione di un controllo da svolgersi con la partecipazione necessaria e contestuale di due funzionari; è misura oggettiva la rotazione (ordinaria) del personale da un ufficio ad un altro, ovvero la c.d. "segregazione delle funzioni" cioè la rotazione delle sole attività; ovvero la previsione di un controllo informatico sulle attività compiute dal funzionario nell'istruttoria di una pratica.

Il codice di comportamento di amministrazione disciplina, invece, doveri di comportamento soggettivo che ricadono sul singolo funzionario pubblico nello svolgimento delle attività, così come articolate e organizzate.

La stretta connessione con l'analisi organizzativa compiuta per la definizione del PTPCT spiega l'attenzione al versante soggettivo delle misure di prevenzione: al contributo che il funzionario deve dare, con un comportamento adeguato, al raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

Dal codice di comportamento ci si attende la definizione di doveri più specifici, stabiliti in modo ravvicinato alla previsione di misure

oggettive, specifiche, di prevenzione della corruzione/malamministrazione.

Questa stretta connessione, per ciascuna amministrazione, tra Piani anticorruzione e Codici di comportamento è confermata in modo esplicito dallo stesso legislatore. Nello stesso articolo 54, al comma 3, si comprendono, ai fini della responsabilità disciplinare, i doveri “relativi all’attuazione del Piano di prevenzione della corruzione”. I Piani e i Codici sono qualificati dall’articolo 19, comma 5, del dl. n. 90 del 2014 come atti ad adozione obbligatoria; per entrambi è prevista una analoga sanzione amministrativa, irrogata dall’ANAC, in caso di mancata adozione.

5. I poteri dell’ANAC

I poteri dell’ANAC in materia di codici di comportamento sono fissati tanto nell’art. 54 del d.lgs. n. 165, quanto nell’art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 190 del 2012, quanto, infine, nell’art. 19, comma 5, del dl. n. 90 del 2014.

5.1. La regolazione/indirizzo. Le Linee Guida

L’art. 54 del d.lgs. n. 165 attribuisce all’ANAC il potere di definire “criteri, Linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione”.

Si tratta di un potere rivolto alle amministrazioni che adottano i propri codici di comportamento, mentre esso è escluso nei confronti del Codice nazionale, riservato alla competenza del Governo. Per il Codice nazionale l’ANAC può esercitare il proprio potere di segnalazione al Parlamento e al Governo di eventuali limiti della disciplina vigente, di rango legislativo o regolamentare, nelle materie di propria competenza.

Un potere di regolazione/indirizzo, secondo il collaudato modello del Piano nazionale anticorruzione, dalla legge qualificato come “atto di indirizzo” contenente raccomandazioni, non regole vincolanti per le amministrazioni destinatarie, sempre chiamate ad adattare le raccomandazioni alla propria realtà organizzativa.

Si tratta di un potere giuridico rilevante, efficace anche sul piano fattuale, perché attraverso le proprie Linee Guida l’ANAC fornisce alle amministrazioni in primo luogo una consolidata interpretazione

della disciplina da applicare e in secondo luogo raccomandazioni utili ai fini dell'esercizio dei poteri riservati alle amministrazioni (titolari di poteri di autonomia organizzativa spesso costituzionalmente garantita). Un potere che, per essere adeguatamente esercitato, presuppone il riconoscimento di poteri conoscitivi utili alla piena conoscenza dello stato di adozione dei codici di comportamento.

Come già ricordato, le Linee Guida dell'ANAC possono essere tanto generali (rivolte a tutte le amministrazioni) quanto Linee Guida di settore, destinate a specifiche categorie di amministrazioni.

5.2. La vigilanza/monitoraggio

Il potere di regolazione/indirizzo è stato completato con l'attribuzione di un potere di vigilanza sull'adozione del Codice, assistito da sanzioni, irrogabili ai soggetti competenti all'adozione.

L'ANAC quindi vigila complessivamente sull'adozione effettiva dei codici di amministrazione.

Connesso con i poteri di regolazione e di vigilanza è il potere conoscitivo, di monitoraggio della qualità dei Codici adottati.

Anche qui pieno parallelismo con i poteri dell'ANAC in materia di adozione dei PTPCT e di monitoraggio sulla loro qualità.

5.3. I poteri consultivi

L'ANAC, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 190 del 2012, “esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di 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”.

L'ANAC si occupa di Codici direttamente e di atti generali di indirizzo del Ministro della pubblica amministrazione, ma non valuta singoli comportamenti in rapporto ai doveri stabiliti nei codici e nei contratti collettivi. Tale valutazione è rimessa al solo

accertamento compiuto in sede disciplinare dall'UPD dell'amministrazione, sindacabile solo in sede giurisdizionale (giudice ordinario per i dipendenti con rapporto di lavoro privatizzato, giudice amministrativi per i dipendenti di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001).

La disposizione riflette l'incerto equilibrio fissato dal legislatore in materia di doveri di comportamento e di responsabilità disciplinare, materia rimasta in parte capo al Governo (DFP) (si considerino il potere di definire lo schema di DPR contenente il Codice nazionale, ovvero le funzioni dell'Ispettorato della funzione pubblica e le funzioni conoscitive in materia disciplinare), in parte alla contrattazione collettiva e solo in parte all'ANAC: l'Autorità esprime pareri su atti generali del Ministro, ma non si esprime, diversamente da quanto avviene nel caso della britannica *Commission on standard in public life* o alla francese *Commission de déontologie de la fonction publique*, sulla conformità di singoli comportamenti di funzionari pubblici ai Codici (nazionale o di amministrazione).

6. L'attuazione della riforma

6.1. Il Codice nazionale (il DPR n. 62 del 2013)

Il primo fondamentale atto di attuazione del nuovo art. 54 è stato l'adozione, con il DPR 16 aprile 2013, n. 62, del codice nazionale di comportamento. Si tratta di uno degli ultimi atti del Governo Monti, che ha inteso accelerarne l'adozione al fine di aprire in modo effettivo la fase successiva, quella dell'adozione di codici di amministrazione che "integrano e specificano" il codice nazionale.

Questo più circoscritto potere di integrazione e specificazione, di cui ci si occuperà più avanti, finisce per dare un grandissimo rilievo al Codice nazionale, al quale spetta definire, sia pure con doveri di carattere generale (riferibili a tutte le amministrazioni, cioè a qualunque funzionario pubblico che opera nelle pubbliche amministrazioni), i contenuti fondamentali dei codici, gli ambiti nei quali i doveri devono poi essere meglio precisati in sede di singola amministrazione.

Sotto questo profilo (i contenuti) più di un commentatore ha rilevato che il nuovo codice non si discosta molto dal precedente codice nazionale emanato nel 2001 con D.M. del Ministro della pubblica amministrazione. Il governo, nel 2013, ha ritenuto prioritario, rispetto all'obiettivo della forte innovazione dei

contenuti, dare rapidamente un nuovo punto fermo alle amministrazioni. Salvo a rivedere successivamente le disposizioni normative del Codice, sulla base dell'esperienza applicativa concreta, dal momento che il potere normativo attribuito ha carattere permanente.

Sullo schema di DPR è intervenuto a più riprese il Consiglio di Stato: dapprima ricordando che il DPR doveva essere approvato previa intesa in sede di Conferenza unificata, ma che questo passaggio era stato omissis. In secondo luogo, con l'atto n.923/2013, emettendo un parere contenente proposte di modifica non tutte accolte in sede di approvazione finale, come si ricava anche nella parte di motivazione del DPR n. 62 del 2013.

6.2. L'intervento di disposizioni di fonte contrattuale

Nella nuova condizione creata dalla modifica dell'art. 54, caratterizzata dal concorso di fonti unilaterali e di fonti contrattuali nella stessa materia disciplinare, va segnalata la tendenza, nella prassi della contrattazione collettiva nazionale successiva all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012 e del D.P.R. n. 62 del 2013, a mantenere all'interno dei contratti collettivi nazionali di comparto, parte normativa, disposizioni che fissano "obblighi del dipendente" (art. 60 contratto ministeri; art. 11 contratto scuola, art 57 contratto enti locali; art. 64 contratto sanità) e disposizioni relative al "codice disciplinare" (art. 62 contratto ministeri, art. 13 contratto scuola; art. 59 contratto enti locali; art. 66 contratto sanità).

Quanto alla prima categoria di disposizioni ("obblighi del dipendente") le disposizioni dei diversi contratti nazionali di comparto sono identiche, individuano cioè doveri (definiti come "obblighi" quasi a sottolinearne il carattere sinallagmatico, strettamente connesso con la prestazione di lavoro dovuta sulla base del contratto di lavoro sottoscritto) di carattere generale, concepiti come validi per tutte le amministrazioni e riprodotti poi per singolo comparto, solo in parte sovrapponibili a quelli individuati nel Codice nazionale. Ci si trova, pertanto, di fronte ad una fonte contrattuale che interpreta il proprio ruolo come di "concorso" all'individuazione dei doveri stabiliti nel Codice nazionale di comportamento. Il che pone il problema della definizione dei rapporti di "concorrenza" tra le due fonti, unilaterale e contrattuale (di cui si dirà al punto 8.1).

Ancora più problematica la seconda categoria di disposizioni, quelle relative al “codice disciplinare”. Nella prassi applicativa dei contratti nazionali sottoscritti di recente, il contratto non assolve solo alla funzione di individuare le tipologie di sanzione, ma si spinge fino alla graduazione delle sanzioni applicabili in rapporto, non solo, come è naturale, alla gravità (intenzionalità, rilevanza oggettiva, responsabilità, grado di danno, aggravanti, concorso di più dipendenti, recidiva) delle violazioni, ma in rapporto alla violazione di specifici doveri/obblighi.

Per di più i contratti, nello stabilire una sorta di tabella di corrispondenza tra doveri/obblighi e sanzioni applicabili, si riferiscono in modo esplicito, enumerandoli, agli obblighi fissati nello stesso contratto (gli obblighi di cui sopra), mentre adottano clausole di carattere generale e residuale per la violazione “di doveri e obblighi di comportamento non ricompresi specificamente nelle lettere precedenti”, con ciò “rinviano” alle disposizioni del Codice di comportamento (che evidentemente contiene doveri diversi da quelli individuati nel contratto).

Nello stabilire la graduazione delle sanzioni, il “codice disciplinare”, allorché si tratta di graduare le conseguenze della violazione degli altri doveri (quelli del codice nazionale) fissa anche criteri in modo “creativo”, parlando di “violazioni “da cui sia derivato disservizio ovvero danno o pericolo all’amministrazione agli utenti o ai terzi”, ovvero di violazioni “da cui sia derivato grave danno”, ovvero di violazioni “di gravità tale da non consentire la prosecuzione del rapporto di lavoro”, mentre i doveri del Codice nazionale sembrano prescindere da tali criteri di gravità.

In conclusione, secondo i contratti nazionali di comparto la individuazione dei doveri è compito affidato alla concorrenza del Codice nazionale e dei contratti collettivi, la tipologia delle infrazioni e delle sanzioni è compito del contratto, attraverso il “codice disciplinare”. Quest’ultimo diviene, quindi, lo strumento necessario e ineliminabile per dare rilevanza disciplinare ai doveri stabiliti dal Codice nazionale.

Il Codice nazionale a sua volta, nello stabilire i doveri di comportamento non potrebbe stabilire la gravità delle violazioni dei doveri, perché vincolato dai criteri già fissati nel contratto nazionale (nell’ultimo contratto nazionale stipulato).

6.3. Le Linee guida della CIVIT del 2013

La CIVIT/ANAC ha adottato il 24 ottobre 2013 delle Linee Guida a carattere generale, per dare prime indicazioni sui tempi di adozione dei codici (l'indicazione era per il 31 dicembre dello stesso anno, anche al fine di "consentire l'idoneo collegamento con il PTPC"), sulle amministrazioni tenute all'adozione dei Codici, sugli organi interni all'amministrazione competenti all'adozione, sulla procedura da seguire, sui contenuti, in rapporto ai doveri fissati nel codice nazionale.

Quanto a Linee Guida di carattere settoriale l'ANAC ha adottato finora le LG per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale (delibera n.... del 29 marzo 2017).

L'Aggiornamento 2017 del Piano nazionale Anticorruzione ha previsto l'emanazione di Linee Guida per l'adozione dei Codici nelle Università.

6.4. La vigilanza ANAC sull'adozione dei Codici

La vigilanza si è svolta finora in concomitanza con la vigilanza sull'effettiva adozione dei PTPCT ed ha dato luogo ad accertamenti di violazioni e sanzioni con riferimento a cinque accertamenti.

Le amministrazioni hanno tutte adottato un Codice, ma quasi sempre con la tecnica della mera riproduzione dei doveri del Codice nazionale. Non mancano tuttavia alcune pratiche virtuose. Alcune amministrazioni hanno profuso un apprezzabile impegno nella definizione di codici di comportamento modellati sulle proprie caratteristiche organizzative e funzionali; varie amministrazioni hanno in modo autonomo avvertito l'esigenza di procedere alla revisione dei codici di comportamento precedentemente deliberati (codici di "seconda generazione").

II PARTE – CRITICITA' E PROSPETTIVE

7. Questioni di carattere generale

7.1. La definizione del concetto di dovere. Dovere morale e dovere giuridico

Appare preliminarmente opportuno ricordare che la normativa vigente ricorre spesso ad espressioni quali: “dovere del pubblico dipendente”, “dovere pubblico”, “dovere istituzionale”, “dovere di buona amministrazione”, dando sostanzialmente per scontato, ovvero per comunemente acquisito e condiviso, il significato del concetto di *dovere*. In questa sede si è inteso procedere in forma differente: prima di addentrarsi in una rinnovata disamina – diretta o indiretta – delle specificità sopra ricordate, si è ritenuto opportuno premettere una definizione del concetto di dovere nel suo senso etimologico complessivo. Tale definizione sarà quindi specificata rispetto al concetto di *obbligazione*, collegandone fondativamente ma distinguendone funzionalmente gli ambiti riferibili alla *sfera morale* da quelli riferibili alla *sfera giuridica*.

7.1.1. Il concetto di dovere: profili definatori essenziali

“Dovere” è termine con il quale usualmente si traduce l’espressione *kathèkon* reperibile nell’opera di Zenone di Cizio, fondatore dello stoicismo, appunto intitolata “Sui doveri”. Dovere, secondo questa prima e fondamentale accezione, sarebbe da ricondurre ad un’*azione che è conforme ad un ordine razionale* (quindi, per gli Stoici, naturale) o ad una *norma condivisa*.

Sotto il profilo puramente concettuale – ma seguendo una declinazione definatoria di matrice moderna –, si è soliti predicare l’esistenza di “dovere” laddove esiste la possibilità di un’*azione* e, conseguentemente, laddove esiste un *soggetto* agente. In prima approssimazione, si potrebbe dunque sostenere che il dovere rappresenta un *obbligo*, ovvero la necessità di un’azione dal punto di vista della prima persona. In realtà, a voler seguire il “processo di formazione” del concetto all’interno dell’opera di Zenone, lo spazio del *kathèkon* coincide con la centrale idea stoica del “vivere secondo natura”, espressione che rimanda all’esigenza di una *coerenza* della condotta di vita (l’insieme delle azioni realizzate da un individuo) e, al tempo stesso, alla necessità di fornire *ragioni* e *giustificazioni* circa il conformarsi o meno di tale condotta all’indicazione proveniente dalla natura specifica di ogni essere (per quanto ci riguarda, dunque, dell’essere umano).

Va precisato che, per “azione”, si deve intendere sia un *atto* che sia espressione di una volontà determinata al medesimo, sia un’*omissione*, ovvero un’inattività, il rifiuto di agire (o appunto, inazione – in

senso puramente giuridico si direbbe “astensione”) del pari espressione di una volontà determinata.

Accanto alla traduzione del termine *kathèkon*, reso in latino da Cicerone come *officium* – che rimanda all’espressione di *opus facere*, quindi ancora una volta all’idea di azione di cui si è in grado di dare motivazione razionale –, un essenziale profilo definitorio del concetto di dovere non dovrebbe dimenticare un’ulteriore sfaccettatura del correlativo e, rispetto alla storia del concetto, vincente etimo linguistico. La pregnanza semantica del sostantivo *dovere* deriva infatti anche dall’etimo e verbo latino *debere* (*de-habere*), il cui significato indica che si è ricevuto qualcosa e che qualcosa (non necessariamente coincidente con quanto ricevuto) si deve restituire. Ricordare tale etimo rimanda alla possibilità di rinnovare la consapevolezza di una radice concettuale del fondamentale “dovere di fedeltà” alla Nazione e di “servizio esclusivo” alla nazione italiana (art. 98 Cost.) nel quale innanzitutto il pubblico funzionario iscrive il suo operare in senso complessivo.

7.1.2. Dovere e obbligazione morale

Il campo di operatività del concetto di dovere può essere ulteriormente reso evidente se si immagina il medesimo all’interno di una ideale linea ai cui estremi sono collocati, da una parte, la più pura espressione dell’arbitrio soggettivo e, dall’altra, la più pura espressione di una legge. Inquadrato in questi termini, il dovere può essere inteso come il tentativo di equilibrare l’agire possibile per l’individuo con l’agire atteso dalla legge. Sotto questo profilo, evidente enfasi è data alla capacità del soggetto di interpretare il suo posizionamento all’interno di quella ipotetica linea e di orientare l’espressione del suo arbitrio al rispetto della legge.

È in questo modo indirettamente introdotto uno dei significati più paradigmatici del concetto di dovere, quello elaborato da Immanuel Kant, secondo il quale “dovere” è l’azione compiuta esclusivamente per il “rispetto della legge” e senza alcun riferimento i) a chi potrebbe o avrebbe potuto direttamente richiederne l’esecuzione, ii) all’*oggetto* ovvero la materia che la riguarda, iii) al *fine* che da tale azione dovrebbe conseguire.

Come è noto, la connotazione prima di “legge” alla quale Kant alludeva è la *legge morale*, che si esprime nella forma dell’imperativo categorico ovvero, secondo la consolidata semplificazione, “devi perché devi”. Tale espressione del dovere lo isola nella sua purezza

e nella sua dimensione innanzitutto individuale: *esclude* infatti che il dovere sia compiuto *sia* per una *motivazione sovraordinata* alla capacità di scelta del singolo individuo (ad esempio, il comando divino o del sovrano o ancora – in più diretto riferimento al nostro contesto – l'ordine del collega funzionalmente sovraordinato) *sia* per la *prospettazione* di un *risultato conseguente* all'azione medesima (il raggiungimento di una ricompensa o meritorietà agli occhi propri o altrui).

Da questo punto di vista, il dovere si distingue ma si correla all'*obbligazione*, che può essere qualificata come la *forma specifica* del dovere, ovvero come quel dispositivo del tutto privo di un contenuto determinato rispetto ad un'azione possibile, che circoscrive l'equilibrio tra arbitrio e legge di cui sopra ad un contesto di azione specifico.

Ulteriormente, il dovere, inteso come espressione della legge morale, è sottoposto ad una ramificazione concettuale significativa. Si è infatti soliti distinguere il *dovere* (morale) *verso sé* dal *dovere* (morale) *verso altri*. In estrema sintesi, la prima determinazione allude alla dinamica di auto-perfezionamento individuale, che guida non solo al fondamentale rispetto per la propria persona, ma anche alla volontà di risultare ai propri occhi sempre più in grado di trovare il miglior equilibrio tra arbitrio e legge. Si tratta di una percezione e valutazione eminentemente morale di sé stessi (che potrebbe però opportunamente estendersi ad un'auto-valutazione sotto il profilo professionale, ovvero in quanto funzionario pubblico, volendo riferire il discorso ai profili di più diretto interesse per il presente contesto).

La seconda determinazione esprime invece la necessità di contemplare l'ideale universalizzazione del concetto di rispetto, ovvero l'esigenza di considerare all'interno di un unico quadro il rispetto di sé e il rispetto dell'altro, il destinatario del mio individuale "fare od omettere". Sotto questo profilo, inizia a percepirsi come rilevante la possibilità di una valutazione non solo morale ma anche giuridica dell'agire individuale, che va dunque opportunamente inquadrata.

7.1.3. Tra dovere morale e dovere giuridico

Si deve al filosofo e giurista Christian Thomasius (1655-1728) la paradigmatica distinzione tra *forum internum* e *forum externum*, che fu ripresa e ulteriormente articolata anche da Kant, e la conseguente

celebre distinzione tra *honestum*, *decorum* e *justum*. Sono questi i principi attraverso i quali si può raggiungere la pace (interna o esterna), ovvero traguardare l'umana ricerca della felicità. Si tratta di tre principi che si basano su altrettante variazioni della cosiddetta "regola aurea". Mentre l'*honestum* riguarda le "azioni buone" ed il foro interiore – ovvero l'ambito morale – e si basa sul principio del "fare a sé stesso ciò che vorresti gli altri facessero a se stessi", il *decorum* riguarda le azioni cosiddette "medie", ovvero sostanzialmente indifferenti rispetto alla pace interna ed esterna ma capaci di suscitare l'altrui benevolenza, basandosi sul principio "fai agli altri ciò che vuoi gli altri facciano a te". Infine, il *justum* riguarda il foro esterno o esteriore e si propone di realizzare la "pace esterna" agendo in contrapposizione ad "azioni cattive" o volte al male, ponendo in atto il principio "non fare all'altro ciò che non vorresti fosse fatto a te" [*Einleitung in die Sittenlehre* (1692); *Fundamenta iuris naturae et gentium* (1705)].

Sono questi i principi ai quali, nel quadro di una compiuta storia dei concetti, potrebbero essere ricondotte le tre formule che il giurista romano Domizio Ulpiano originariamente elaborò, destinate del pari a immensa attenzione e impatto nel vivere civile dell'Occidente: *honeste vive, suum cuique tribue, neminem laede*.

Lasciando sullo sfondo la prospettiva del *decorum*, che per altro, significativamente, Thomasius poneva alla base della sfera politica, quanto preme rilevare è innanzitutto la distinzione tra sfera morale e sfera giuridica in riferimento al concetto di dovere, ovvero la distinzione tra *dovere morale* e *dovere giuridico*.

Si può in questo caso affermare che la sfera morale si delinea innanzitutto in relazione alla dimensione interiore e prevede il dovere come un compito di adeguamento e armonizzazione tra arbitrio individuale e legge potenzialmente illimitato. Il *dovere morale* è dunque un compito che il soggetto pone a sé stesso e il cui mancato rispetto – o incompleto adeguamento – comporta una "sanzione" esclusivamente interiore, che si elabora a livello della coscienza individuale e si esperisce come dispiacere, rammarico, delusione.

Per contro, il *dovere giuridico* si rivolge innanzitutto alla dimensione esterna e collettiva e presuppone la possibilità di un suo pieno rispetto da parte di tutti gli individui: evitare di procurare il male ovvero un danno ad altri è sempre una possibilità a nostra disposizione. La "sanzione" per il mancato rispetto – o incompleto adeguamento – di tale dovere si elabora in luoghi che incarnano la coscienza condivisa e vigente del diritto medesimo (dalle

commissioni disciplinari alle corti di giustizia) e si esprime dunque in forma del tutto esteriore, contemplando una compensazione che, secondo una prima e larga approssimazione, si qualifica in forma di *pena*.

Il dovere giuridico, quindi, è la predeterminazione, in negativo (*divieto*) o in positivo (*obbligo*), di comportamenti da tenere, assistita dalla prefigurazione di conseguenze che l'ordinamento farà seguire al suo mancato rispetto. Si tratta soprattutto, ma non solo, di sanzioni (nel senso ampio di conseguenze negative) che ricadono su colui che ha commesso l'infrazione.

Il dovere giuridico è imposto dalla legge (dalle fonti cui è consentita la predeterminazione dei comportamenti). In uno Stato laico la legge non deve richiamare la legge morale a fondamento delle sue prescrizioni, ma fissa i doveri secondo un ordine razionale in cui lo scopo fondamentale dei doveri (e dei corrispettivi diritti) è la civile convivenza, riassunta nel detto "*neminem laedere*".

Nel diritto positivo, i doveri sono fissati dalla legge, che può anche rivelarsi ingiusta, perché contraria alla legge morale (o alla legge naturale), ma che può essere modificata solo utilizzando gli stessi procedimenti formali. Chi viola la legge in nome di una superiore legge morale incorre nella sanzione, anche se il suo comportamento potrà essere valutato, in sede di procedimento sanzionatorio, ai fini della determinazione del grado di colpevolezza, ovvero potrà essere valutato in sede politica, come un buon argomento per modificare la legge violata.

7.1.4. Le diverse dimensioni del dovere giuridico

I doveri giuridici, proprio per lo scopo che li caratterizza, hanno contenuto e dimensioni diverse. Nel nostro caso, i *doveri di comportamento* che ricadono sul pubblico funzionario solo il frutto di un progressivo concentrarsi dell'ordinamento nello specificare i doveri giuridici: dal *dovere giuridico* più ampio, quello preordinato in via generale alla *garanzia della convivenza sociale*, si passa al *dovere giuridico* di rispettare gli obblighi assunti *nei rapporti contrattuali*, da questo ai *doveri più specifici* che caratterizzano il *rapporto contrattuale di lavoro*, tanto privato quanto pubblico, tutti ricondotti ai principi del codice civile, fino ai *doveri, ancora più specifici*, che ricadono *sul dipendente pubblico* in quanto pubblico funzionario.

Il pubblico dipendente non ha solo doveri (contrattuali) di erogare la propria prestazione lavorativa al datore di lavoro/pubblica amministrazione, ma ha doveri connessi alle funzioni pubbliche svolte, direttamente (quale titolare della funzione) o indirettamente (quale funzionario che contribuisce alla definizione dell'interesse pubblico, nell'esercizio della funzione). Doveri esigibili dall'amministrazione di appartenenza ma cui il funzionario è tenuto anche nei confronti della società e dei cittadini.

7.1.5. Ancora sui rapporti tra doveri giuridici e doveri morali

Pur agendo su piani che devono esser tenuti distinti, significativi restano i punti di possibile sovrapposizione e fruttuoso il dialogo tra le due fondamentali tipologie di doveri, tanto sul piano della individuazione dei doveri giuridici, quanto sul piano del loro effettivo rispetto.

Sotto il primo profilo, i doveri giuridici, individuati nel rispetto dei procedimenti e delle fonti che l'ordinamento predetermina (la legge o altra fonte, autorizzata dalla legge), risentono sicuramente del contesto culturale e quindi delle leggi morali che sono maggiormente seguite dalla comunità che individua, con la legge, i comportamenti da tenere. A mero titolo di esempio, nello Stato laico italiano (si dovrebbe dire, occidentale o europeo) la legge non può non risentire anche delle prescrizioni etico-morali predicate e realizzate dalla componente cristiano-cattolica della società. In qualche misura, quindi, la legge che fissa comportamenti giuridici è sempre la trasposizione, razionale, di una legge morale. Ovvero può dirsi [F. Mercadante, *Dovere giuridico*, Enc. Dir.] che "la legge morale spiana al diritto tutto il suo terreno". Corrispettivamente, l'evolversi dell'ordinamento giuridico nella fissazione dei doveri (spesso eliminando doveri non più accettabili e individuandone di altri) condiziona la legge morale. Anche i doveri morali della tradizione cristiana si adeguano dunque al mutamento del contesto giuridico in cui si trovano ad operare.

Sotto il profilo del contributo al rispetto dei doveri giuridici non sembra dubbio che una diffusa condivisione di doveri morali, comunque individuati (religiosi, laici, associativi), faciliti, in senso preventivo e spontaneo, la tenuta dei comportamenti attesi dall'ordinamento giuridico, evitando l'esercizio dei poteri sanzionatori. E ancora, corrispettivamente, non vi è dubbio che un diffuso rispetto dei doveri giuridici contribuisca grandemente al

rafforzamento dei doveri morali, in un processo di auto-limite spontaneo, in sede di legge morale, di adeguamento ai doveri fissati dall'ordinamento giuridico.

7.2 La distinzione tra codici di comportamento e codici etici

Le Linee Guida generali dovrebbero chiarire, in via definitiva, la questione terminologica, apparentemente formale, ma in realtà sostanziale, della denominazione dei Codici delle amministrazioni.

I codici di comportamento, rilevanti quali fonte di responsabilità disciplinare, hanno preciso valore giuridico.

Ogni altra denominazione, codici "etici", codici "di condotta", codici deontologici, che non hanno dirette conseguenze giuridiche vanno nettamente distinti dai primi.

7.3. La distinzione tra doveri di comportamento e misure organizzative di prevenzione della corruzione

Si è già detto (punto 4.3) della stretta connessione tra opera di adozione di misure organizzative, oggettive, di prevenzione della corruzione che incidono sull'organizzazione di ogni amministrazione e opera di definizione dei doveri di comportamento. A sottolineare la connessione il legislatore vuole che l'amministrazione consideri i due strumenti in un unico processo volto a dare concretezza e effettività alla prevenzione della corruzione. La valutazione del rischio corruttivo, da compiersi con riferimento a ciascun processo/procedimento di competenza dei diversi uffici, deve condurre l'amministrazione a dotarsi di un piano di misure che incidono sull'organizzazione e di un codice che costruisce il lato soggettivo della prevenzione, accompagnando le misure con i doveri di comportamento.

I due strumenti, sia pure strettamente connessi e frutto di una medesima analisi organizzativa dell'ente, si muovono, però, su piani e con effetti giuridici diversi: le misure di prevenzione incidono sull'organizzazione (sull'articolazione delle attività di esercizio di una funzione, sulla loro distribuzione tra uffici (competenze), sul coordinamento delle attività di diversi uffici, sull'organizzazione del lavoro negli uffici, sull'attivazione di strumenti di verifica (controllo,

audit) sulle attività svolte). Il codice di comportamento, nel definire i doveri, si rivolge direttamente al funzionario, in via generale (quando i doveri da rispettare si applicano a qualunque ufficio, indipendentemente dal contenuto delle attività svolte nell'ufficio) e in via specifica (quando definisce doveri che riguardano particolari attività, di particolari uffici). Le conseguenze del mancato rispetto delle misure organizzative restano sul piano oggettivo, e porteranno semmai, alla revisione e all'aggiornamento delle misure, ma non riguardano direttamente i funzionari. Le conseguenze della violazione dei doveri di comportamento, invece, toccano direttamente il rapporto di lavoro del funzionario, con la possibile irrogazione di sanzioni disciplinari che, come quelle penali, hanno una rilevanza strettamente personale.

7.4. La distinzione tra doveri di comportamento e misure che limitano l'accesso o la permanenza nell'ufficio/incarico (o lo svolgimento delle attività di esercizio della funzione)

È rilevante problema di carattere generale la chiara distinzione tra Codici di comportamento e misure volte ad a limitare l'accesso o la permanenza nell'ufficio o nell'incarico ovvero a limitare lo svolgimento di attività di esercizio della funzione.

Si tratta sempre di misure volte ad assicurare l'imparzialità soggettiva del funzionario e con essa l'affidamento da parte del cittadino in un esercizio imparziale delle funzioni affidate al funzionario, ma con strumenti e con effetti giuridici molto diversi tra loro.

Le prime misure sono volte ad impedire che un funzionario che si trovi in particolari situazioni (soprattutto procedimenti penali o disciplinari da un lato e conflitti tra la cura dell'interesse generale e l'esistenza di interessi privati) possa adottare, in tutto o in parte, atti di esercizio delle competenze a lui affidate. Le conseguenze giuridiche previste toccano il funzionario, che è sottratto

all'esercizio della funzione, ma non subisce delle sanzioni (ovvero subisce sanzioni per non aver rispettato le norme limitatrici della sua competenza). Ovvero riguardano la validità degli atti compiuti da funzionario illegittimamente operante nell'ufficio.

Le seconde misure, i doveri stabiliti dal Codice, riguardano un funzionario nella piena titolarità dei compiti affidati, senza limitazioni, cui viene chiesto di seguire particolari canoni di comportamento nell'adozione degli atti di propria competenza. Le conseguenze giuridiche in questo caso sono solo di carattere personale e disciplinare, con l'irrogazione di sanzioni in caso di accertamento della violazione.

7.4.1. Le misure limitative dell'accesso e dello svolgimento delle attività di esercizio della funzione

Per rendere chiaro il punto si procede ad elencare le più rilevanti misure volte a limitare l'accesso all'ufficio.

Basti ricordare in primo luogo le misure che precludono l'accesso all'ufficio/incarico pubblico, le cosiddette misure pre-employment, quali le inconfiribilità (di cui si sono occupate soprattutto le norme del d.lgs. n. 39 del 2013 e dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165), le incompatibilità, le ineleggibilità e le incandidabilità (che riguardano però l'accesso ad organi elettivi). Ovvero le misure post employment, in particolare il c.d. pantouflage, misura che vieta il conferimento di incarichi, soprattutto da parte di soggetti privati, a coloro che abbiano svolto funzioni presso amministrazioni, dapprima introdotta con riferimento a singole amministrazioni (le amministrazioni fiscali, la Guardia di Finanza, la Banca d'Italia, la Consob, l'IVASS), poi resa generale con l'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165.

Come esempi ulteriori basti qui richiamare gli istituti volti a rimuovere (per lo più temporaneamente) dall'ufficio/incarico dipendenti pubblici (in senso ampio) interessati da procedimenti penali, di cui si è già detto al punto 4.2.1.: la rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater), del d.lgs. n. 165 del 2001; il trasferimento ad altro ufficio di cui alla legge n. 97 del 2001; la misura della sospensione dal servizio disposta dalla stessa legge n. 97, ovvero la misura delle inconfiribilità di cui al d.lgs. n. 39 del 2013 e all'art. 35-bis del d.lgs. n. 165 (introdotta dalla legge n. 190

del 2013 art. 1, comma 46.; l'estinzione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 19, comma 1, numero 5-bis, del codice penale, (introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 97 del 2001). Tutte misure, salvo l'ultima, a carattere non sanzionatorio ma di carattere oggettivo, di tutela dell'imparzialità (e dell'immagine di imparzialità) dell'amministrazione.

Sono misure limitative quelle che prevedono l'autorizzazione da parte dell'amministrazione presso cui il funzionario presta servizio per lo svolgimento di incarichi esterni, autorizzazione che rimuove il generale divieto di svolgimento di attività diverse da quelle inerenti il rapporto di lavoro con l'amministrazione, ma che rimane strumento di garanzia dell'imparzialità del funzionario, tanto che può essere negata in caso di conflitti, anche potenziali, di interesse tra l'attività pubblica e incarico svolto presso soggetti privati.

È misura limitativa dell'esercizio delle attività inerenti la funzione affidata l'obbligo di astensione in caso di conflitto tra interessi privati del funzionario (o di persone a lui legate) e la cura dell'interesse pubblico.

Dall'elencazione si coglie meglio la differenza tra queste misure e doveri di comportamento: le misure in esame sono oggettive (se c'è la situazione di inconfirmità il soggetto non accede all'ufficio; se un procedimento penale pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione il funzionario è trasferito ad altro ufficio o sospeso dal servizio). I doveri riguardano invece proprio comportamenti soggettivi (da valutare in rapporto alla loro gravità, cioè al concorso personale del dipendente al compimento di determinati atti o fatti).

7.4.2. L'impossibilità per i codici di fissare misure limitative dell'attività di esercizio delle funzioni pubbliche

I diversi piani di intervento delle due tipologie di misure chiarisce anche la stessa impossibilità di attribuire ai codici di comportamento il compito di introdurre misure limitative dell'accesso, della permanenza e dello svolgimento delle attività dell'uffici/incarico. Queste ultime, proprio perché di carattere oggettivo (è sufficiente rilevare l'esistenza di una situazione limitatrice per applicare gli effetti giuridici della misura) sono riservate alla legge o a fonte normativa espressamente autorizzata dalla legge.

7.4.3. I punti di contatto (i doveri di dichiarazione)

Se le misure sono diverse per contenuto e per effetti giuridici, va richiamata l'esistenza di sicuri punti di contatto. In particolare ci si riferisce ai doveri di dichiarazione che incombono sul funzionario che si trovi in una delle situazioni che danno luogo a misure limitatrici. Si consideri, ad esempio: il dovere di comunicare all'amministrazione le situazioni di inconferibilità e incompatibilità pre-employment, sanzionate dalla legge con la previsione di una sanzione amministrativa, ma sanzionabili anche indipendentemente dalla legge come violazione di un dovere di comportamento specifico (l'obbligo di comunicazione); il dovere di comunicare l'esistenza di un procedimento penale a proprio carico, che possa dare luogo alle misure di rimozione temporanea dall'ufficio/incarico; il dovere di richiedere l'autorizzazione (in connessione al divieto di svolgere attività non autorizzate), ovvero di comunicare all'amministrazione lo svolgimento di attività "libere"; il dovere di comunicare l'esistenza di una situazione di conflitto di interessi (in connessione con l'obbligo di astenersi dal compimento di attività nel caso concreto). Si tratta sempre di precisi doveri di comportamento, sanzionabili in sede disciplinare (nella quale si valuterà la gravità della mancata dichiarazione).

8. I più rilevanti problemi da risolvere in materia di Codici di comportamento

8.1. L'ambito di applicazione. I soggetti tenuti all'adozione dei Codici di amministrazione

Occorre conciliare le previsioni di legge relative ai Codici di amministrazione, non sempre coerenti. Da un lato vi è la disposizione che usa il termine generico di "amministrazioni" (vedi art. 54, comma 5). D'altro lato abbiamo le previsioni del DPR n. 62 del 2013, che parla di "dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165". Infine vi sono le previsioni della normativa in materia di misure di prevenzione della corruzione (nuovo comma 2-bis dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012), che impone alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 di adottare un vero e proprio Piano triennale, mentre obbliga i soggetti diversi dalle amministrazioni (individuati dall'art. 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013) ad adottare misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001.

Il ragionamento interpretativo che qui si propone, per individuare le diverse categorie di soggetti tenuti all'adozione di un Codice "di amministrazione", si fonda sempre sulla stretta connessione tra PTPCT e Codice, ribadita anche dall'art. 19, comma 5 del dl. n. 90 del 2014 che sottopone entrambe gli strumenti ad un identico regime sanzionatorio in caso di mancata adozione. Pertanto può affermarsi che, in via generale, per i soggetti tenuti ad adottare un PTPCT si deve ritenere esistente un obbligo di adottare un proprio Codice di comportamento.

A) Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165

La norma che impone l'obbligo di adottare un PTPCT alle amministrazioni pubbliche è il comma 2-bis dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012, che rinvia direttamente, per la delimitazione dell'ambito, all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165. Tale norma è molto ampia e permette di risolvere alcuni problemi per alcune categorie di soggetti fin qui di incerta collocazione.

Rientrano nella definizione sicuramente tutti gli enti pubblici non economici, tra i quali oggi vanno comprese le Autorità di sistema portuale (dopo la recente riorganizzazione operata con il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169), nonché gli ordini professionali (impropriamente compresi, a fini di trasparenza, dall'art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, tra i soggetti di cui al comma 2, insieme a enti pubblici economici e enti di diritto privato in controllo pubblico).

Il richiamo diretto all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 sembra porre, invece, le Autorità amministrative indipendenti al di fuori dell'obbligo di adottare un PTPCT, anche se ad esse si applicano gli obblighi di pubblicità di cui al d.lgs. n. 33 del 2013 (che a tal fine, espressamente le include).

L'Autorità ha ritenuto, con delibera n. 831 del 2016, con la quale è stato approvato il PNA 2016-2019, che il mancato allineamento dell'art. 1, co. 2-*bis*, della l. n. 190 del 2012 con l'ambito soggettivo descritto dal d.lgs. 33/2013 possa essere interpretato avendo presente l'esigenza di assicurare l'applicazione coordinata e coerente di tutte le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Pertanto, considerato che per definire i soggetti tenuti ad adottare il PTPC o le misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001, l'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 rinvia all'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013, tale rinvio non può

che essere interpretato come riferito anche a tutti i soggetti ivi richiamati, comprese le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, tenute ad adottare un proprio PTPC.

In attuazione di tale delibera, l'ANAC ha ritenuto di dover dare attuazione alla previsione normativa adottando un proprio PTPCT e un proprio codice di comportamento per i dipendenti.

A1) Amministrazioni centrali, regioni, enti locali

Il codice si applica ai dipendenti delle amministrazioni centrali, delle regioni a statuto ordinario e degli enti locali, nonché di tutti gli enti pubblici di livello nazionale regionale e locale.

Nelle regioni a statuto speciale il codice si applica “nel rispetto delle attribuzioni derivanti dagli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, in materia di organizzazione e contrattazione collettiva del proprio personale, di quello dei loro enti funzionali e di quello degli enti locali del rispettivo territorio” (DPR n. 62, art.2, comma 4).

B) Gli enti pubblici economici

Gli enti pubblici economici si trovano in una posizione più incerta. Da un lato il rinvio diretto all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165, poiché tali enti non rientrano tra le pubbliche amministrazioni, sembrerebbe escluderli dal novero dei soggetti tenuti ad adottare il PTPCT. D'altro lato la facoltà di adottare il modello organizzativo 231 non è espressamente esclusa dall'art. 1, comma 3, come avviene per le pubbliche amministrazioni in senso stretto. Le recenti Linee guida dell'ANAC (delibera n. 1134 del 2017, “Nuove Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”), nel riaffermare la natura pubblicistica della loro organizzazione, ha confermato l'obbligo di adottare un PTPCT.

Cosa fare nel caso che l'ente abbia adottato un modello 231 e vi abbia aggiunto le misure integrative al fine di prevenzione della corruzione passiva? Le nuove Linee Guida sui codici dovrebbero confermare l'obbligo dell'integrazione del modello 231 con misure integrative. Quanto all'adozione di un Codice di comportamento, appare preferibile conservare la situazione attuale che vede vicina la condizione degli enti pubblici economici e quella degli enti privati in controllo pubblici (di cui infra): quindi può essere consentito a tali enti di distinguere tra doveri di comportamento inseriti nel modello 231 e doveri di comportamento del c.d. "codice etico".

C) Gli enti di diritto privato in controllo pubblico

Con gli enti di diritto privato in controllo pubblico, così come definiti (e delimitati) dall'art. 2-bis del d.lgs. n. 33 (cui la legge n. 190 fa direttamente rinvio), il quadro cambia significativamente.

Questi enti, considerata la natura sicuramente privatistica della loro organizzazione, mentre sono tenuti ad obblighi di trasparenza molto ampi (sull'organizzazione e sulle attività di pubblico interesse svolte), non sono tenuti all'adozione di un PTPCT, ma devono adottare misure oggettive, organizzative, di prevenzione della corruzione passiva, come misure integrative del "modello 231". Quindi, in assenza di PTPCT, si deve ritenere non sussistente l'obbligo di adottare un Codice di comportamento.

Si potrebbe anche ipotizzare, mantenendo la stretta connessione tra misure organizzative di prevenzione della corruzione passiva e doveri di comportamento, un obbligo di adottare un Codice, ma per la sola parte concernente tali misure. Una tale interpretazione confligge, però, con la prassi largamente adottata negli enti di diritto privato in controllo pubblico (di cui al punto 8.11): per essi il modello 231 di norma comprende, accanto alle misure oggettive, anche misure di tipo soggettivo, volte a definire, direttamente in quella sede, anche i doveri di comportamento più direttamente connessi con le misure organizzative. Accanto al modello 231 viene adottato un "codice etico", contenente non tanto specifici doveri di comportamento ma, per lo più, richiami a valori generali da rispettare da parte dei dipendenti. Un concorso di strumenti diverso da quello che abbiamo visto nelle pubbliche amministrazioni, tra misure del PTPCT e doveri di comportamento del Codice (di cui ci si occuperà più avanti, sempre al punto 8.11.), che non sembra utile stravolgere, a condizione che gli enti, nell'adottare le misure

integrative necessarie a prevenire la corruzione passiva, integrino anche i doveri di comportamenti compresi in tali misure e, per quanto necessario, lo stesso “Codice etico” (per il quale, in coerenza con quanto prima affermato, si porrebbe il problema della denominazione).

D) Gli enti di diritto privato esercitanti attività di pubblico interesse

Negli enti di diritto privato non in controllo pubblico che svolgono attività di pubblico interesse la disciplina è ancora più attenuata.

Mentre questi enti, con partecipazione pubblica minoritaria, ma anche totalmente privati, sempre che svolgano attività di pubblico interesse, sono tenuti ad obblighi di trasparenza ai sensi del comma 3 dell’art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 (trasparenza relativamente a tali attività, come fissato dalle Linee Guida ANAC, delibera n. 1134 del 2017), nulla dice la legge n. 190 quanto all’obbligo di misure di prevenzione (e di adozione del Codice).

Quindi l’adozione di misure integrative di prevenzione della corruzione passiva sono, come lo stesso modello 231, solo facoltative. Se, però, le misure sono adottate, resta valida l’indicazione per una attenzione a comprendere nelle misure anche i relativi doveri di comportamento.

8.2. L’ambito di applicazione. Le categorie di personale tenute al rispetto dei Codici di comportamento

Si passa ora ad esaminare le categorie di personale che, all’interno delle amministrazioni e degli enti, sono tenute al rispetto dei doveri di comportamento

Problema generale, in premessa: i codici non si applicano sicuramente ai titolari degli organi di indirizzo politico-amministrativo dell’amministrazione. Per scelta politica del legislatore e per la difficoltà ad estendere ai funzionari onorari la responsabilità disciplinare applicabile ai funzionari professionali.

Unica strada, seguita dall’ANAC e da altre AAI: l’adozione di un codice di condotta, con doveri fissati sulla base del codice nazionale di comportamento, integrati con doveri diversi e ulteriori, sottoscritti dall’interessato all’atto di accettazione della carica. Violazioni accertate da garanti imparziali e esterni

all'amministrazione (e ai partiti politici di appartenenza), che nei casi più gravi comportano l'obbligo di dimissione dalla carica, attivato dal presidente dell'organo collegiale.

A) Codice nazionale

I doveri di comportamento stabiliti dal Codice nazionale si applicano, per disposizione dello stesso DPR n. 62 del 2013, sia ai funzionari in servizio presso l'amministrazione sia ad una vasta gamma di collaboratori e consulenti non legati da un rapporto di lavoro subordinato.

A1) Funzionari pubblici

In molte delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 coesistono, in servizio, funzionari con rapporto di lavoro a diverso regime: privatizzato (di cui all'art. 2, commi 2 e 3 dello stesso decreto) o pubblicistico (di cui all'articolo 3).

Per i primi il codice nazionale si applica pienamente (art. 2, comma 1, del DPR n. 62 del 2013).

Per i secondi “le norme contenute nel codice costituiscono principi di comportamento [...] in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti” (art. 2, comma 2 del DPR). La soluzione è stata adottata in difformità rispetto al parere del Consiglio di Stato (atto n. 923 del 2013), che suggeriva l'estensione tout court del codice a tutti i pubblici dipendenti, ivi compresi quelli non contrattualizzati. In mancanza di una tale esplicita estensione, la norma deve essere interpretata nel senso che, laddove gli ordinamenti che disciplinano il rapporto di lavoro di determinate categorie di funzionari mantenuti in regime pubblicistico contengano già disposizioni sui doveri di comportamento, tali disposizioni restano in vigore, sempre che non confliggano con i principi di comportamento contenuti nel codice. Il codice di comportamento nazionale, poi, è fonte normativa che integra le eventuali lacune degli ordinamenti particolari di questi funzionari.

Questa disciplina comporta un problema di carattere generale, dal momento che la quasi totalità delle disposizioni del DPR n. 62 contiene norme generali e di principio, applicabili a tutte le amministrazioni. Esse sono scritte avendo in mente una figura

tipica, generale, di pubblico funzionario che deve rispettare quei doveri indipendentemente dall'amministrazione presso cui presta servizio.

Proprio per il suo carattere generale e di principio il Codice nazionale può essere integrato e specificato dai Codici di amministrazione.

Per superare dubbi interpretativi può essere utile che le Linee Guida, in attesa di un intervento legislativo chiarificatore sul punto, provvedano ad individuare, a titolo esemplificativo, i principi del Codice nazionale che devono essere rispettati dai Codici di amministrazione, allorché si occupano dei doveri dei funzionari non privatizzati.

A2) Soggetti esterni che collaborano con l'amministrazione

Il DPR n. 62 del 2013 prevede (art. 2, comma 3) che “le pubbliche amministrazioni estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta” previsti dal Codice nazionale ad una serie di soggetti esterni che collaborano con l'amministrazione.

La nuova previsione merita alcune precisazioni. La prima afferisce alle modalità dell'estensione dei doveri di comportamento a queste categorie. La disposizione in esame parla di un dovere che incombe sulle amministrazioni (“le amministrazioni estendono”), ma non specifica la fonte di una tale disciplina, che potrebbe essere tanto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici, quanto il regolamento sulle attività contrattuali, quanto lo stesso Codice di amministrazione.

È opportuno che le Linee Guida diano indicazioni utili alle amministrazioni.

La seconda precisazione riguarda l'obbligo di inserire negli atti di affidamento degli incarichi o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni “apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti da presente codice”. Qui si tratta di individuare la fonte di regolazione di questi nuovi obblighi e di prevedere un qualche procedimento di accertamento della violazione dotato delle necessarie garanzie di contraddittorio. Anche in questo caso sarebbe utile che le Linee Guida dessero indicazioni alle amministrazioni.

Quanto all'ambito soggettivo le categorie di soggetti esterni che collaborano con l'amministrazione che la legge ha individuato sono:

- a) “Collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo”;
- b) “Titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche”;
- c) “Collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione”.

L’elemento che sembra unire le tre categorie, in realtà piuttosto disomogenee, è l’assenza di un rapporto di lavoro subordinato con l’amministrazione, con la conseguente impossibilità di applicare, in caso di violazione dei doveri, una sanzione disciplinare. Alcuni di questi soggetti collaborano dall’esterno con l’amministrazione, ma senza partecipare all’esercizio di poteri pubblici, altri invece sono veri e propri titolari di funzioni. Si noti che il Consiglio di Stato nel suo parere sullo schema di DPR (atto n. 923 del 2013) aveva auspicato una estensione fondata sullo svolgimento, da parte di questi soggetti esterni, di attività (funzioni autoritative, servizi pubblici) qualificabili come di pubblico interesse. In assenza di una tale precisazione si rende utile procedere al distinto esame delle diverse situazioni.

1. Titolari di organi di indirizzo

I titolari di organi di “diretta espressione di rappresentanza politica”, cioè gli organi politici elettivi, sono stati espressamente tenuti fuori dall’ambito di intervento della legge n. 190. Da assimilare ad essi i componenti, presidenti o componenti degli organi di governo, delle autorità amministrative indipendenti.

Per i titolari di organi di indirizzo politico amministrativo in amministrazioni pubbliche che non siano “direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica” il discorso è diverso. Si tratta in sostanza dei componenti degli organi, monocratici o collegiali, di enti pubblici, economici e non economici, anche nominati da organi politici (o su loro designazione), che rivestono la carica pubblica, ma al di fuori di ogni rapporto di lavoro (il loro compenso è una indennità di carica e non una retribuzione). Per essi può essere adottata la soluzione di introdurre, nell’atto di incarico, clausole che estendono loro gli obblighi di condotta previsti dal Codice nazionale.

Resta la possibilità che tutti gli organi di governo, organi politico/elettivi, componenti delle AAI, organi di governo non

politico/elettivi, si dotino anche di un proprio codice di condotta (“codice etico”). Anche in questo caso vale l’esempio del Codice di condotta del Presidente e dei Consiglieri dell’ANAC.

Lo stesso vale per i Commissari straordinari che sostituiscono uno o tutti gli organi di vertice dell’amministrazione.

Compito delle Linee Guida ANAC è dare chiarimenti sulla corretta interpretazione e applicazione di questa disciplina.

2. Titolari di uffici di diretta collaborazione

Occorre distinguere, secondo quanto già disposto dall’ANAC nelle Linee Guida sugli obblighi di pubblicazione (delibera n. 241 del 2017) tra titolari degli uffici di diretta collaborazione (capi di gabinetto, capi di segreterie e figure similari) e titolari di uffici dirigenziali all’interno dell’ufficio di diretta collaborazione.

Per i primi viene stabilito un rapporto di tipo fortemente fiduciario senza la creazione di un rapporto di lavoro con l’amministrazione (anche queste figure sono funzionari onorari), che non comporta l’automatica applicazione dei doveri dei codici di comportamento validi per i dipendenti. Per questi l’alternativa che si pone è l’estensione dei doveri di comportamento dei dipendenti contenuta nell’atto di conferimento dell’incarico, ovvero l’applicazione ad essi dei codici di condotta validi per i titolari degli organi politici.

Per i secondi si applica invece il regime valido per i titolari, interni o esterni, di incarichi dirigenziali (di cui infra).

Anche in questo caso è opportuno l’intervento delle Linee Guida ANAC.

3. Titolari di incarichi amministrativi di vertice

In generale l’incarico è conferito con atto dell’organo politico, revocabile per il venir meno del rapporto fiduciario e quindi con una motivazione più succinta di quella necessaria per revocare un incarico dirigenziale.

L’incarico è accompagnato dalla sottoscrizione di un contratto di lavoro a tempo determinato, destinato ad essere risolto in caso di revoca dell’incarico.

Un rapporto di lavoro si stabilisce. Il titolare dell'incarico, diventa, pro tempore, titolare di poteri amministrativi connessi alle competenze del proprio ufficio.

Il codice di comportamento si applica pienamente a tali posizioni.

4. Titolari di uffici dirigenziali

Per i dirigenti titolari di incarico che siano già dipendenti dell'amministrazione nessuna questione.

Per i dirigenti nominati in provenienza dall'esterno con un incarico affiancato da un contratto di lavoro a tempo determinato, si ricade nella situazione dei titolari degli uffici amministrativi di vertice.

In entrambe i casi il Codice di comportamento è pienamente applicabile.

5. Titolari di munera pubblici non collegati direttamente ad una amministrazione

Esempi:

- a) Commissari di cui all'art. 32 del dl. n. 90 del 2014
- b) Commissari ad acta

Nel silenzio del legislatore si deve ritenere che a tali soggetti possano essere estesi i doveri di comportamento del codice nazionale (non del codice di amministrazione perché si tratta di munera non riferibili ad una singola amministrazione) nella forma della previsione di apposite disposizioni nell'atto di conferimento dell'incarico, con obbligo di esplicita accettazione.

Ulteriore problema: considerata la notevole estensione della nozione di pubblica amministrazione che adotta il Codice si tratta di valutare se anche enti non compresi nel perimetro di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 debbano procedere a questa estensione. Per gli enti pubblici economici e per gli enti di diritto privato in controllo pubblico, in assenza di un obbligo all'adozione del Codice, vi sarebbe semmai di un dovere di prevedere doveri di comportamento coerenti con le misure di prevenzione della corruzione passiva, si deve ritenere che spetti alle misure integrative del modello 231 individuare doveri di comportamento ricadenti su

collaboratori e consulenti dell'ente e misure e clausole, da inserire nel contratto, per la risoluzione del medesimo in caso di violazione.

B) Codici di amministrazione

A livello di amministrazione il Codice definisce i doveri di comportamento, in via di integrazione e specificazione del codice nazionale.

Questa opera di integrazione e specificazione ha diverse conseguenze allorché si tratta di definire doveri che debbano essere rispettati da categorie di funzionari con diverso regime del rapporto di lavoro.

Per i dipendenti privatizzati l'opera deve essere compiuta solo nei limiti fissati dall'art. 54, comma 5: si deve trattare di una integrazione/specificazione, senza la possibilità di individuare doveri in ambiti oggettivi del tutto estranei a quelli individuati dal Codice nazionale. Per questi doveri si pone il problema del rapporto con la fonte contrattuale (di cui più avanti, al punto 8.6).

Per i dipendenti non privatizzati, invece, l'opera di individuazione dei doveri deve essere duplice: integrazione/specificazione dei principi del Codice nazionale e di salvaguardia delle disposizioni particolari che abbiano già individuato doveri. I doveri così individuati dalla fonte unilaterale non richiedono la definizione di rapporti con fonti contrattuali, né sul piano della individuazione dei doveri, delle infrazioni disciplinari, delle sanzioni e del procedimento disciplinare.

Il risultato complessivo, che si deve ritenere voluto dal nuovo art. 54, è che l'amministrazione disponga di un unico Codice di amministrazione, contenente doveri comuni a tutti i dipendenti e doveri differenziati (magari inseriti in apposite sezioni del Codice) per i dipendenti non privatizzati. La sezione speciale è utile anche al fine della differenziata attivazione dell'azione disciplinare.

L'utilità di un unico Codice di comportamento è stata di recente riaffermata dall'Aggiornamento 2017 al PNA adottato dall'ANAC con riferimento alle Istituzioni universitarie, che sono invitate a distinguere nettamente doveri di comportamento a rilevanza disciplinare, ricadenti anche in modo differenziato, sulle diverse categorie di dipendenti (in particolare funzionari tecnici e amministrativi in regime di privatizzazione e docenti e ricercatori,

non privatizzati, per i quali sono ipotizzate distinte sezioni del Codice) e doveri di carattere solo etico-morale (da porre al di fuori del Codice, in distinti documenti lasciati alla libera adesione dei dipendenti interessati)

Quanto ai soggetti esterni che collaborano con l'amministrazione l'estensione ad essi dei doveri di comportamento significa che spetta al Codice di amministrazione estendere i doveri di comportamento fissati per i dipendenti, con la clausola "in quanto compatibili", che consente di escludere alcuni doveri, ma anche di aggiungerne altri, specificamente legati al tipo di collaborazione prestata.

Una volta individuati eventuali ulteriori doveri il Codice deve contenere indicazioni volte ad assicurare l'estensione dei doveri di comportamento anche a queste categorie di soggetti, prevedendo espressamente l'adozione delle soluzioni previste dal codice nazionale. Le Linee Guida dovrebbero contenere specifiche indicazioni in questa direzione.

8.3. La finalità dei codici di amministrazione

Con i codici di amministrazione si perseguono gli stessi obiettivi, in modo più ravvicinato, prima indicati in generale come finalità della riforma del 2012.

I codici, quindi, proprio perché elaborati con una particolare attenzione alla realtà specifica dell'amministrazione e all'organizzazione dei suoi processi e procedimenti decisionali, perseguono la finalità del rafforzamento dei doveri costituzionali, di recupero di effettività della responsabilità disciplinare, di stretta connessione tra misure di prevenzione della corruzione/malamministrazione e doveri soggettivi di comportamento relativi all'amministrazione che lo adotta.

La finalità principale è quella di rivisitare, in rapporto alla condizione dell'amministrazione interessata, i doveri del codice nazionale al fine di integrarli e specificarli.

Al limite il processo di rivisitazione potrebbe anche concludersi con la, questa volta consapevole, conferma della validità dei doveri generali del codice nazionale o con un'una modesta opera di integrazione. Ciò che il legislatore vuole è che l'analisi dei comportamenti attesi sia effettuata dall'amministrazione con lo stesso approccio tenuto per la redazione del PTPCT: mappatura dei

processi, analisi dei rischi, individuazione dei doveri di comportamento.

Secondo la felice espressione “*code is nothing, coding is everything*”, la finalità principale dell’adozione di un distinto Codice di amministrazione sta proprio nell’attivare un processo di rivisitazione/adattamento dei doveri del codice nazionale alla specifica realtà (di contesto, culturale, organizzativa) dell’amministrazione nella quale il funzionario si trova ad operare.

8.4. L’obbligatorietà dei codici di amministrazione

Da quanto detto al punto precedente si comprende la scelta del legislatore per la obbligatoria adozione dei codici di amministrazione.

Scelta che si ricava non solo dalla dizione dell’art. 54, comma 5 (“Ciascuna amministrazione definisce”) a superamento della precedente disciplina che faceva dei codici di amministrazione degli strumenti del tutto eventuali, ma dalla scelta del legislatore del 2014 (dl. n. 90 art, 19, comma 5) di prevedere una sanzione irrogata dall’ANAC, in caso di mancata adozione dei codici.

La *ratio* si è appena chiarita: ogni amministrazione è tenuta svolgere l’opera di rivisitazione dei doveri del codice nazionale, al fine di adattarli e integrarli alla propria specifica realtà

8.5. I rapporti tra fonti unilaterali (codice nazionale e codici di amministrazione) e contrattazione collettiva

8.5.1. I rapporti tra fonte unilaterale pubblicistica e fonte contrattuale nell’individuazione dei doveri dei pubblici dipendenti

La concorrenza di fonti differenti (pubbliche e private, unilaterali e pattizie) crea numerosi problemi riguardanti la determinazione dell’area rimessa alla disciplina pubblicistica o privatistica, la corretta qualificazione (pubblica, privata o “mista”) di alcuni atti e l’individuazione del regime giuridico a cui assoggettarli.

La questione appare ancor più complessa in materia disciplinare (quell'insieme di temi che ineriscono i doveri di comportamento, la loro violazione, le sanzioni disciplinari applicabili e il procedimento di irrogazione delle sanzioni) per effetto di dati normativi testuali che la frammentano.

Il problema della concorrenza delle fonti è posto dalla ricordata prassi adottata dopo l'entrata in vigore della legge n. 190. Da un lato vi è stato l'intervento del DPR n. 62 del 2013, che ha approvato il Codice nazionale di comportamento, cui sono seguiti, nei mesi successivi, i Codici di comportamento delle singole amministrazioni; dall'altro lato vi è stato l'intervento dei contratti nazionali di comparto (per il personale dirigenziale del comparto scuola è in vigore il CCNL 2016-2018, sottoscritto in data 19.04.2018, mentre per il personale non dirigenziale sono stati rinnovati i contratti nazionali per tutti i comparti tranne quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri), che hanno individuato "obblighi del dipendente, hanno disciplinato le tipologie di sanzioni applicabili e nelle disposizioni definite "codice disciplinare" hanno stabilito la graduazione delle sanzioni applicabili in rapporto tanto agli obblighi di contratto (in modo specifico) quanto in rapporto ai doveri di comportamento del Codice nazionale (in modo generico, con clausole generali di rinvio a doveri diversi dagli obblighi fissati nel contratto).

Il compito delle Linee Guida ANAC, che sono rivolte alle amministrazioni competenti in materia di formazione dei loro codici di comportamento è in primo luogo quello di risolvere, a monte, il problema della corretta concorrenza tra fonti a livello nazionale, così da poter meglio definire lo spazio (contenuti e limiti) lasciato ai Codici di amministrazione, la cui violazione è anch'essa fonte di responsabilità disciplinare.

Dinanzi ai tanti interrogativi e ai diversi orientamenti, qui si assume che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in virtù di specifiche norme costituzionali (art. 54, art. 97, art. 98) e del fatto che la loro prestazione, concretando un'attività della pubblica amministrazione, richiama ulteriori norme costituzionali (quelle che direttamente o indirettamente incidono sui caratteri dell'attività delle amministrazioni), sono destinatari di uno statuto in parte differente dal rapporto di lavoro fra soggetti di diritto comune. Questo vale anche per i dipendenti che rientrano nell'ambito del sistema del lavoro pubblico "privatizzato" previsto dal d.lgs. n. 165/2001: alcuni aspetti, pur se relativi all'attività del dipendente pubblico con

rapporto di lavoro privato, sono da ascrivere all'area pubblicistica come evenienza del tutto normale.

Per definire l'ambito delle aree rimesse alle fonti unilaterali pubbliche e alla contrattazione collettiva occorre partire dal dato normativo (d.lgs. n. 165 del 2001 e in particolare artt. 54 e 55, comma 2) e conviene esaminare separatamente, da un lato, l'individuazione dei doveri di comportamento e, dall'altro, delle tipologie delle infrazioni e delle relative sanzioni. Quanto al primo punto si distinguerà il tema dei rapporti tra fonti unilaterali e contrattazione collettiva a livello nazionale dal tema del ruolo dei rapporti tra codice di amministrazione e contrattazione collettiva per la parte applicabile alla singola amministrazione interessata.

A) Rapporti tra codice nazionale e contrattazione collettiva nazionale

La definizione dei comportamenti dovuti, assistiti o assistibili da sanzione disciplinare, è rimessa in parte al sistema di disciplina del rapporto di lavoro privato (art. 2106 cod. civ.) e in parte alla legge (è il caso dei doveri di cui al primo comma dell'art. 54 o di altre disposizioni specifiche, quali l'art. 55-bis, comma 7, art. 55-quater, 55-sexies) e a fonti autorizzate dalla legge: è il caso del Codice nazionale e dei contratti collettivi (art. 40; "Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge").

Il Codice di comportamento nazionale (D.P.R. n. 62/2013) è il prodotto della dimensione pubblicistica ed è ritenuto di natura regolamentare. Il suo ambito è costituito dai "temi" indicati nel comma 1 dell'art. 54 ("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"). La delimitazione dello spazio attribuito a detti poteri e atti risulta da precetti in varia misura "elastici", che spesso riguardano un medesimo profilo. Nel sistema privatizzato, alcuni doveri del dipendente pubblico costituiscono diretta esplicazione di principi inerenti tale specifica veste ("pubblico") e altri, invece, hanno titolo nel sistema di disciplina del lavoro privato.

Senonché taluni doveri ascrivibili al versante privato divengono al tempo stesso rilevanti (per valutazione e scelta legislativa), al fine di assicurare la rispondenza della prestazione dovuta (che è anche attività dell'amministrazione) ai fini pubblici, cosicché la loro (dei doveri) determinazione diviene o può divenire oggetto di potestà

pubblica: basti pensare all'obbligo di diligenza a cui si riferiscono in modo diretto o indiretto, l'art. 2106 c.c., il comma 1 dell'art. 54 cit., d.lgs. n. 165/2001, il comma 1 dell'art. 1 D.P.R. n. 62/2013 (e si potrebbero menzionare anche "correttezza" e "buona fede" di cui all'art. 3 del cit. D.P.R.).

Per chiarire meglio: in termini generali e astratti si può operare una distinzione, che vede, da un lato, i doveri che dipendono dal fatto di svolgere attività di esercizio di una funzione dell'Amministrazione (o anche solo di collaborare all'esercizio di tali attività dell'Amministrazione; dall'altro lato i doveri ordinariamente riconducibili al rapporto di lavoro privato, perché costituenti "obblighi" di prestazione lavorativa strettamente connessi al rapporto di lavoro.

Sempre in via astratta ad una tale distinzione potrebbe corrispondere un chiaro concorso tra fonti diverse nell'individuazione dei doveri: a fonte pubblica i doveri "inerenti alla funzione", a fonte contrattuale i doveri "inerenti alla prestazione lavorativa".

La distinzione è utile ai fini della comprensione del rapporto tra le due tipologie di fonte e di doveri, ma non è realizzabile in concreto, con riferimento alla gran parte dei doveri del pubblico dipendente. Si pensi ai doveri nei rapporti con il pubblico (art. 12 del DPR n. 62) fissati in modo unitario e chiaramente volti a ad assicurare, insieme, il corretto esercizio della funzione pubblica e la corretta esecuzione della prestazione lavorativa.

Pur in presenza di questa difficoltà a stabilire se un singolo dovere debba appartenere all'una o all'altra categoria, la contrattazione collettiva (i contratti nazionali di comparto nel disciplinare la materia disciplinare) ha ritenuto di avere l'autorizzazione legislativa per occuparsi ancora dei doveri disciplinari, declinati come "obblighi", continuando ad avere tali obblighi contenuti quasi esclusivamente relativi alla prestazione lavorativa.

Si è in tal modo realizzata, in assenza di un coordinamento, una concorrenza di fatto tra le due fonti, nella quale la fonte contrattuale, anche facendo leva sulla propria (indiscussa) competenza in materia di sanzioni disciplinari, ha finito per occupare un rilevante spazio di determinazione dei doveri, in qualche caso ridimensionando il valore dei doveri individuati nel Codice nazionale (richiamate con clausole generali e non oggetto di specifica corrispondenza con le graduazione delle sanzioni contenuta nel "codice disciplinare").

Si deve peraltro aggiungere che, secondo altra lettura, l'evoluzione normativa (si vedano i citati art. 54 e 55 d.lgs. n. 165/2001) sarebbe stata tale da conferire il potere di individuare i doveri assistiti dalla sanzione disciplinare, cioè quei doveri che – conviene precisare – , indipendentemente dal contenuto sostanziale del comportamento da tenere (il dovere di diligenza nell'esecuzione della prestazione di lavoro o il dovere di agire con lealtà), rilevano anche sul piano disciplinare (e non solo sul piano della responsabilità per inadempimento o sul piano penale) o solo sul piano disciplinare, per intero alla fonte unilaterale pubblica, ad esclusione di ipotesi specificamente previste dalla legge (come può essere il caso dell'art. 55-quinquies, comma 3-bis).

Considerato tutto quanto sopra, si ritiene, sul punto, che le Linee Guida ANAC, la cui finalità essenziale è la salvaguardia del ruolo dei Codici di amministrazione, debbano sottolineare la necessità che la contrattazione collettiva nazionale si attenga ad una corretta configurazione dei rapporti tra la fonte unilaterale, diversa dalla legge, ma autorizzata dalla legge, il Codice nazionale, e le norme contrattuali. Anche a ritenere la contrattazione autorizzata ad occuparsi di doveri dei pubblici dipendenti, essa deve muoversi all'interno dei "limiti previsti dalla legge" (art. 40 d.lgs. n. 165). La legge a cui guardare per stabilire i limiti dell'intervento della fonte contrattuale, consiste nelle diverse disposizioni del d.lgs. n.165: vi sono norme che direttamente disciplinano le sanzioni da irrogare in presenza di determinate violazioni, vi è il nuovo art.54, che in una prospettiva di più generale azione di prevenzione della corruzione e della riscoperta del ruolo centrale della responsabilità disciplinare al fine di un generale rilancio dell'etica pubblica (maggiore rispetto di doveri di comportamento), ha affidato ad una fonte volutamente unilaterale (per la formazione del Codice nazionale è esclusa qualsiasi forma di negoziazione sindacale) la ridefinizione dei doveri, senza che questa opera sia in alcun modo delimitata quanto a contenuti ovvero quanto al rispetto della concorrente fonte contrattuale.

In conclusione, il rapporto tra Codice nazionale e norme dei contratti collettivi che individuino doveri del dipendente è comunque fondato sulla prevalenza della fonte unilaterale e solo (al più) in termini di residualità/integrazione settoriale quanto alla fonte contrattuale. Ciò comporta che la fonte unilaterale, il Codice nazionale, ha la potestà di definire autonomamente lo spazio che essa intende coprire nella individuazione dei doveri di comportamento e lo spazio che intende lasciare alla fonte contrattuale. Il criterio della possibile integrazione settoriale

potrebbe consentire ai contratti nazionali di comparto di procedere ad una articolazione dei doveri, sempre per la parte ad essi lasciati dal Codice nazionale, più aderente alle specifiche realtà dei diversi comparti di contrattazione, anziché limitarsi a riprodurre, come nei contratti vigenti, una identica individuazione degli “obblighi del dipendente”

In termini operativi va affermato che il Codice nazionale dovrebbe ridefinire i doveri dei pubblici dipendenti in generale, riportando a fonte unilaterale tutti i doveri che richiedano una organica valutazione dei doveri imponibili ai dipendenti.

A valle di una tale ridefinizione, i contratti collettivi vigenti dovrebbero riscrivere la parte disciplinare, da un lato individuando i doveri lasciati alla competenza della fonte contrattuale, dall'altro individuando le sanzioni applicabili tenendo esplicito conto, in primo luogo, proprio dei doveri fissati nel Codice nazionale.

In attesa di una ridefinizione legislativa dei rapporti tra le due fonti che possa eliminare o almeno ridurre dubbi e perplessità interpretative, le Linee Guida, espressamente previste dalla legge (art. 54, comma 5), possono dare indicazioni alle amministrazioni interessate (DFP, ARAN) affinché siano operate le necessarie correzioni ai contratti nazionali di comparto vigenti.

8.5.2. Il rapporto tra fonti unilaterali e contrattazione collettiva nell'individuazione delle infrazioni e delle sanzioni disciplinari

Fermo che il sistema deve corrispondere ai principi di “gradualità e di proporzionalità delle sanzioni”, principi di carattere generale della materia, comunque espressamente enunciati dall'art. 16, comma 1, d. P.R. n. 62/2013, il quadro normativo di riferimento non risulta di agevole interpretazione.

L'art. 54 cit., al comma 3, prevede 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”. Il punto è ribadito dall'art. 16, comma 1, D.P.R. n. 62/2013, dove si dice che la violazione degli obblighi previsti dal presente codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio [...] la violazione delle disposizioni contenute nel presente Codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione ...è fonte di responsabilità disciplinare”.

L'art. 55, cit., comma 2, stabilisce che, "...Salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente Capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi". La disposizione si pone quindi come di esplicitazione dei limiti entro i quali, a norma dell'art. 40 del d.lgs., la contrattazione si può occupare delle sanzioni disciplinari. Nel richiamare le disposizioni del "presente capo" la legge da rilievo anche, (si direbbe soprattutto) all'art. 54 e al Codice nazionale. Dal canto suo l'art. 16, comma 2, del Codice nazionale afferma che "Ai fini della determinazione del tipo e dell'entità della sanzione disciplinare da applicare, la violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza"...."I contratti collettivi possono prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle tipologie di violazione del presente codice".

A) La "tipologia delle infrazioni".

In riferimento all'ambito dei doveri e degli obblighi individuati dai Codici (Codice nazionale e Codici delle amministrazioni), sembra da escludere che tale espressione possa riguardare che cosa sia o non sia infrazione, ovvero quali siano le infrazioni. Ai sensi degli artt. 54, commi 3 e 16, comma 1, subito sopra citati, l'infrazione è definita automaticamente, per contrapposizione, dal dovere volta a volta violato.

Per "tipologia delle infrazioni" parrebbe allora da intendere (almeno in riferimento all'area coperta dai Codici di comportamento di cui all'art. 54 cit.) una tipizzazione (in via generale e astratta) di violazione dei doveri, in funzione di garanzia dei dipendenti, quale modalità per assicurare il rispetto dei principi di gradualità e di proporzionalità del sistema sanzionatorio, a cui collegare la varietà delle sanzioni.

In questa materia la prassi, anche con gli ultimi contratti collettivi di comparto, continua a ritenere esistente una sorta di riserva alla fonte contrattuale. Tale prassi è stata incoraggiata dallo stesso DPR n. 62 del 2013 allorché, all'art. 16, comma 2, ultimo periodo, dispone che "i contratti collettivi possono prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle tipologie di violazione del presente codice". Si noti, però, che l'apertura alla fonte contrattuale della norma citata non configura una riserva di

competenza in materia alla fonte contrattuale, ma, al massimo, la concorrenza di tale fonte con quanto disposto dallo stesso DPR.

Ad una tale prassi si potrebbe obiettare che la definizione dei criteri per determinare la corrispondenza fra gravità dell'infrazione e contenuto della sanzione in termini generali e astratti (e ancor più se in termini specifici, infrazione per infrazione), è un aspetto strettamente dipendente dalla rilevanza attribuita al dovere che viene imposto. Di conseguenza si dovrebbe attribuire un ruolo centrale a quella riserva di competenza (nei limiti prima indicati) per la fonte pubblica fondata dall'art. 54 cit. (quale risultante dal testo vigente introdotto ad opera della legge n. 190/2012, epoca successiva a quella in cui è stato emanato il testo dell'art. 55, comma 2).

Le Linee Guida ANAC, però, non possono, allo stato, che prendere atto dell'avvenuta disciplina dell'intera materia da parte della fonte contrattuale, con una scelta che rende il "codice disciplinare" del contratto come unica fonte abilitata ad operare la necessaria corrispondenza tra violazioni dei doveri/obblighi e le sanzioni applicabili.

B) La tipologia delle sanzioni

Per individuazione della tipologia delle sanzioni si intende la determinazione, in via generale e astratta, del limite del carico di afflittività che può essere incorporato nelle sanzioni imponibili.

Il dato normativo in materia è costituito dall'art. 55, comma 2, cit. (e all'art 16 D.P.R. n. 62/2013, comma 2: le "sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, incluse quelle espulsive").

L'attribuzione della materia ai contratti collettivi non risulta modificata dall'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001. Dunque, pur in presenza di una "pubblicizzazione" della fonte che individua i doveri e stabilisce la gravità della loro violazione, la determinazione della tipologia delle sanzioni resta in capo alla fonte contrattuale (nazionale di comparto).

C) Correggere i contenuti dei "codici disciplinari" di comparto

Di fronte alla estensiva interpretazione che i contratti nazionali di comparto hanno dato della remissione a fonte contrattuale della materia infrazioni e sanzioni disciplinari, in attesa di un intervento

legislativo che chiarisca definitivamente le competenze rispettive della fonte unilaterale e della fonte contrattuale, le Linee Guida ANAC devono segnalare ai soggetti che presiedono alla formazione delle disposizioni normative dei contratti collettivi (ARAN e delegazioni sindacali) la necessità di una diversa formulazione di tali disposizioni, al fine di assicurare piena ed effettiva corrispondenza tra doveri (siano essi di fonte unilaterale o contrattuale) e individuazione delle sanzioni applicabili, al fine di dare sostanza alla autonoma rilevanza disciplinare dei Codici (nazionale e di amministrazione).

A questo fine le Linee Guida devono invitare i soggetti competenti a riformulare la tabella di corrispondenza dei codici disciplinari di contratto al fine di richiamare espressamente i doveri del Codice nazionale, superando le clausole generiche e gli attuali criteri di valutazione della gravità delle violazioni.

8.5.3. I codici di amministrazione

A) Il ruolo dei codici di amministrazione nella individuazione dei doveri di comportamento

Le indicazioni contenutistiche (integrazione e specificazione delle disposizioni del Codice nazionale) sembrano suggerire una natura omogenea a quella della fonte da specificare e integrare (al cit. D.P.R. n. 62/2013). Appare determinante il fatto che i Codici di amministrazione, per la parte in cui sono integrazione e specificazione del Codice nazionale, si muovono entro l'ambito corrispondente alla "materia" delimitata dall'art. 54 cit. e in via di attuazione dal Codice nazionale: siamo in un'area in cui (per certi aspetti) solo la fonte pubblica è abilitata ad intervenire o in cui (per gli altri) è comunque prevalente, qualora se ne occupi.

La natura unilaterale e pubblicistica del codice di amministrazione è poi confermata dalle disposizioni sulla sua formazione, che (come meglio si vedrà anche più avanti) sicuramente non è oggetto di contrattazione.

I codici di amministrazione sono atti normativi, contengono norme generali destinate ad applicazione duratura per tutti i destinatari. Se non sono regolamenti, per assenza di una espressa previsione normativa, sono da ricomprendersi nella categoria degli atti amministrativi generali.

Pur esistendo nel nostro ordinamento atti unilaterali di natura privatistica (vedi il conferimento di un incarico dirigenziale), i codici di amministrazione sono atti unilaterali di natura pubblicistica contenenti norme destinate ad avere effetti sul rapporto di lavoro, anche se disciplinato da contratto collettivo. Per la natura pubblicistica vale l'espresso rinvio ad essi operato dalla legge (art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165).

D'altra parte appare da escludere la concorrenza di una fonte contrattuale a livello di singola amministrazione, dal momento che l'individuazione di (ulteriori e diversi) doveri di comportamento non è oggetto di contrattazione sindacale decentrata.

Alla luce di quanto esposto appare più chiaro il ruolo del codice di amministrazione. Ad esso spetta, per espressa volontà del legislatore, integrare e specificare i doveri individuati dal Codice nazionale, con riferimento alla propria amministrazione.

Poiché nella situazione attuale la contrattazione collettiva ha esercitato un ruolo nell'individuazione di doveri di comportamento, il ruolo del codice di amministrazione (fonte unilaterale, ma largamente partecipata) sarebbe quello di integrare e specificare tanto i doveri del Codice nazionale quanto i doveri eventualmente individuati nei contratti nazionali di comparto, in modo da produrre un testo unitario, in astratto più agevolmente coordinabile, leggibile e applicabile.

A conclusione di questo punto si deve sottolineare che, comunque, è assolutamente determinante, specie alla luce dei dubbi sui rapporti con la contrattazione collettiva e dei diversi modi di intenderli, i codici di amministrazione si impegnino in una definizione il più possibile puntuale e precisa dei singoli doveri di comportamento.

B) Codice di amministrazione e codice disciplinare (di comparto)

Redatta l'elencazione completa dei doveri, giuridicamente rilevanti e assistiti da sanzione, resta il problema della traduzione di tali doveri in sanzioni applicabili.

Si deve ritenere escluso che il Codice di amministrazione possa procedere ad una autonoma definizione di una "tabella di corrispondenza" di amministrazione. Gli spazi che i contratti collettivi si vedono affidare dalla legge sono esercitabili a livello nazionale, con una graduazione di sanzioni che non può essere diversamente graduata a livello di singola amministrazione (né in

senso più severo, né, a maggior ragione, in senso di minore impatto delle sanzioni).

Il Codice di amministrazione, quindi, deve individuare (per mera riproduzione o per integrazione specificazione del Codice nazionale) doveri. La riconduzione di tali doveri a sanzioni applicabili deve obbedire alla stessa impostazione seguita dal codice disciplinare del comparto di riferimento (di cui sopra si è proposta la revisione).

8.5.4. La necessità di un quadro normativo più chiaro

L'analisi della situazione esistente, che ha registrato un assai complicato concorso tra fonti unilaterali e fonti contrattuali, impone, come già ripetutamente emerso, una iniziativa dell'Autonità al fine di promuovere, con una Segnalazione al Parlamento e al Governo, una modifica legislativa che chiarisca in modo definitivo quale debba essere il criterio che regola la concorrenza tra le fonti non solo quanto all'individuazione dei doveri di comportamento, ma in generale nell'intera materia disciplinare.

Si è constatato che, se si rinvia a fonte unilaterale la disciplina dei doveri di comportamento, appare poi molto problematico attribuire ad una diversa fonte, che non ha partecipato alla prima operazione, il compito di dare rilevanza disciplinare a quei doveri, cioè di tradurre il dovere in una sanzione disciplinare applicabile, con criteri di proporzionalità, ma anche di omogeneità per tutte le amministrazioni.

In ogni caso, anche a voler mantenere l'intervento della fonte contrattuale sia nello stabilire la corrispondenza tra doveri, infrazioni e sanzioni, sia nel definire la tipologia di sanzioni applicabili, la legge dovrebbe provvedere a ribadire il nesso di stretta consequenzialità che lega la preventiva opera di individuazione dei doveri (nel Codice nazionale) e la successiva opera di traduzione delle infrazioni in sanzioni applicabili. In buona sostanza, se si ritiene che debba continuare a sopravvivere un "codice disciplinare" di fonte contrattuale, i contenuti di questo devono essere resi strettamente funzionali al perseguimento degli obiettivi che l'ordinamento persegue allorché affida al Codice nazionale (e, a valle di questo, ai Codici di amministrazione) il compito di fissare i doveri di comportamento per i funzionari pubblici.

8.6. La procedura di formazione dei codici

8.6.1. Profili formali

L'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 si limita a prevedere che le amministrazioni definiscono il Codice di comportamento “*con procedura aperta alla partecipazione previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*”. Tale scarsa previsione normativa deve essere riempita di contenuti, tanto sotto il profilo formale, che attiene alla procedura da seguire per garantire la validità del codice, quanto sotto il profilo sostanziale, che attiene alla conoscenza diffusa e alla condivisione dei doveri previsti da parte dei dipendenti dell'amministrazione interessata e dei cittadini. I due profili risultano strettamente connessi.

Con riferimento al primo profilo di carattere formale, la qualificazione dei codici di amministrazione come atti amministrativi generali a contenuto normativo porta all'applicabilità della disciplina sul procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241 del 1990. Questa, come noto, esclude gli atti amministrativi generali dall'ambito di applicazione delle norme di partecipazione, rinviando “alle particolari norme che ne regolano la formazione” (art. 13, comma 1, legge n. 241/1990). Questa specifica disciplina procedimentale non si rinviene nell'art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001 che, come evidenziato, si limita a richiedere una procedura aperta e il parere degli OIV.

In tale contesto, le indicazioni contenute nelle Linee Guida ANAC adottate con delibera n. 75 del 2013 costituiscono un utile supporto interpretativo della volontà del legislatore. Queste riconoscono, in particolare, un ruolo determinante al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (che pure le previsioni normative non menzionano), anche considerata la stretta connessione tra Codice e PTPCT. In particolare, al RPCT deve essere riconosciuto il ruolo di motore dell'intera procedura di formazione del Codice, in stretta collaborazione con l'UPD e con l'OIV, il primo per un contributo utile alla definizione non solo dei doveri del codice ma anche della corrispondenza tra infrazioni e sanzioni disciplinari, il secondo per i profili di valutazione dell'impatto dei doveri di comportamento sul raggiungimento degli obiettivi e sulla misurazione della performance individuale e collettiva. Il Responsabile svolge anche un ruolo centrale nella “diffusione, conoscenza e monitoraggio” dello stesso, “verificando annualmente il livello di attuazione”.

Nel procedimento di adozione, l'OIV è chiamato ad esprimere un parere obbligatorio sul Codice (art. 54, comma 5, d.lgs. n.

165/2001) ed è poi tenuto a svolgere attività di supervisione in sede di attuazione. I dirigenti “responsabili di ciascuna struttura”, delle strutture di controllo interno e degli uffici di disciplina sono invece coinvolti nella vigilanza sull’applicazione dei codici (art. 54, comma 6).

Con riferimento alla partecipazione dei soggetti interessati, le Linee Guida specificano che “l’adozione dei codici, nonché il loro aggiornamento periodico, dovrà avvenire con il coinvolgimento degli stakeholder, la cui identificazione può variare a seconda delle peculiarità di ogni singola amministrazione. In via generale, il coinvolgimento dovrà riguardare, oltre alle organizzazioni sindacali rappresentative presenti all’interno dell’amministrazione o dell’ente, le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti che operano nel settore, nonché le associazioni o altre forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi e dei soggetti che operano nel settore e che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dalla specifica amministrazione”.

Le Linee Guida chiariscono poi che, ai fini della partecipazione, viene dato avviso sul sito istituzionale dell’amministrazione interessata, con indicazione del codice da emanare, e auspicabilmente una bozza e il termine per inviare osservazioni. L’amministrazione dà conto delle osservazioni ricevute nella relazione illustrativa, indicando anche le modalità di consultazione e i soggetti intervenuti.

Come verrà meglio specificato al paragrafo 8.8.3, le Linee Guida del 2013 potrebbero sul punto essere integrate al fine di meglio chiarire alcune modalità operative diffusamente ritenute cruciali affinché le consultazioni contribuiscano non solo all’adozione di decisioni informate e basate su dati empirici, ma costituiscano anche una leva per aumentare la *compliance* e la fiducia nelle istituzioni.

La partecipazione delle organizzazioni sindacali al procedimento di formazione dei Codici, merita alcune considerazioni ulteriori e specifiche.

A questo proposito si tratta di tener conto della volontà del legislatore di operare una netta cesura con la precedente disciplina dei codici di amministrazione che prevedeva, che il codice fosse adottato sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, in favore di una “procedura aperta alla partecipazione” nella quale non viene assicurata alcuna posizione privilegiata alle organizzazioni sindacali. Al contempo, occorre tener conto delle forme di intervento

partecipativo che riconosciute alle organizzazioni sindacali, dalla legge e dai contratti collettivi, in materie analoghe a quelle disciplinate dal codice. In particolare, queste forme di intervento sono state di recente rafforzate dal d.lgs. 75/2017 (che modifica gli artt. 5 e 40 del d.lgs. 165/2001) e dai nuovi contratti collettivi per il lavoro pubblico. In virtù di tali interventi, i sindacati possono oggi far valere diritti di partecipazione articolati in diritti di informazione, diritto al confronto, diritto ad esaminare all'interno dell' "organismo paritetico per l'innovazione" "tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione" (art. 6 del CCNL relativo al personale del comparto delle Funzioni centrali triennio 2016-2018 del 12 febbraio 2018). Non vi è dubbio che l'oggetto dei vari percorsi partecipativi di matrice contrattuale debba essere definito dai medesimi contratti collettivi e che questi non hanno mai ad oggetto i codici di comportamento e l'ambito disciplinare (regolati nei contratti nazionali). Tuttavia, i Codici di comportamento delle amministrazioni costituiscono una fonte che si interseca con i poteri privatistici, gestionali e regolativi, esercitati a livello integrativo nelle singole amministrazioni e le diverse forme partecipative previste dai contratti ben potrebbero riguardare i contenuti dei Codici.

8.6.2. Profili sostanziali

Se con l'attenzione ai profili formali si è curata la piena legittimità ed efficacia giuridica del Codice, occorre guardare al profilo sostanziale del raggiungimento delle finalità che il legislatore persegue non solo con i doveri in quanto tali, ma anche con il processo che porta alla loro definizione.

In quest'ottica, i dipendenti non vanno solo resi consapevoli che dalla violazione dei doveri del codice può derivare una sanzione disciplinare, ma vanno anche supportati affinché prestino la dovuta attenzione ad un processo di formazione che li riguarda direttamente.

Ed invero, le scelte procedurali, soprattutto con riferimento alle consultazioni, sono suscettibili di avere ricadute rilevanti sull'effettività sostanziale dei Codici di comportamento in termini non solo di rispetto formale dei doveri ivi contenuti, ma anche di piena accettazione e adesione a questi.

Il gruppo di lavoro è unanime nel suggerire un procedimento di formazione realmente aperto alla massima partecipazione, in primo

luogo dei dipendenti dell'amministrazione e in secondo luogo degli *stakeholders*, interni ed esterni, che esprimano l'opinione di associazioni o di singoli cittadini (interessati a conoscere come l'amministrazione, definisca i doveri di comportamento dei propri dipendenti e ne curi il rispetto).

In quest'ottica, il Codice dovrebbe essere oggetto di una formazione progressiva nei termini specificati al paragrafo 8.7.3 e volta ad evitare che questo si risolva e sia percepito come un documento astratto (redatto solo a fini di adempimento formale ad un obbligo di legge), vessatorio e "preconfezionato" (portato all'attenzione dei dipendenti solo perché essi prendano conoscenza dei doveri da rispettare). Le scelte procedurali costituiscono, in altre parole, uno snodo cruciale nel perseguimento dell'effettività sostanziale dei codici, non solo in termini di aumentato rispetto delle previsioni, ma anche di accettazione e condivisione delle previsioni.

8.6.3. Ipotesi di riforma/integrazione delle Linee Guida del 2013

Per tenere insieme le diverse finalità da raggiungere con il Codice di amministrazione e il necessario rispetto dei profili legati alla sua legittima adozione, si potrebbe ipotizzare un procedimento articolato in due fasi fondamentali.

Una prima fase formativa sostanziale, nella quale il RPCT, affiancato dall'OIV e dal UPD, guidi un lavoro di approfondimento dei doveri specifici da rispettare, che sia svolto in stretta connessione con la predisposizione dei PTPCT. In occasione della definizione (o della verifica dell'effettiva attuazione e dell'efficacia) delle misure organizzative di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance) si procede all'individuazione di doveri di comportamento che contribuiscano, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle misure di prevenzione e di promozione della performance. In questa fase, andrebbero coinvolti direttamente gli uffici, attraverso i loro dirigenti e i funzionari che vi operano. Il risultato del lavoro sarebbe una prima bozza di Codice che contiene le scelte fondamentali: come e in quali settori integrare e specificare i doveri del codice nazionale, con indicazione di esemplificazioni utili a precisare i doveri da rispettare. Questa prima fase si dovrebbe concludere con un documento, sottoposto dal RPCT all'organo di indirizzo politico-amministrativo (possibilmente dando conto della

collaborazione di OIV e UPD) perché adottati una prima deliberazione, preliminare, da sottoporre a procedura partecipativa.

È importante sottolineare che il perseguimento degli obiettivi conoscitivi di questa prima fase formativa sostanziale sarebbe vanificato dall'affidamento dell'elaborazione del Codice a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, come consentito dall'art. 1, comma 8 della legge n. 190 del 2012 in ordine al PTPCT. Occorre, in particolare, che il codice sia elaborato all'interno dell'amministrazione, a pena di pregiudicare le finalità della riforma.

La seconda fase del procedimento, volta alla conclusiva definizione del Codice, si dovrebbe caratterizzare per una partecipazione aperta a tutti gli interessati. In particolare, la partecipazione, per essere aperta, deve consentire a chiunque, in forma singola o associata, di esprimere proprie considerazioni e proposte di modificazione e integrazione del codice. In quest'ottica, le consultazioni on-line andrebbero privilegiate laddove in grado di ampliare effettivamente la platea dei potenziali partecipanti (tenendo conto dei vantaggi, ma anche dei rischi di esclusione a questa connessi). In sede di partecipazione potranno essere riconosciute alle organizzazioni sindacali forme di intervento più penetranti, che potrebbero arrivare fino all'esame congiunto della bozza.

Nell'organizzazione delle consultazioni andrebbero poi seguite alcune buone pratiche, riconosciute tali dalle istituzioni europee e a livello internazionale, come: la predisposizione di un calendario delle consultazioni; la chiarezza degli obiettivi della singola consultazione, dell'oggetto, dei criteri di individuazione dei destinatari, delle modalità di partecipazione, dell'utilizzo dei contributi ai fini della decisione, del regime di pubblicità dei contributi.

Inoltre, i quesiti oggetto di consultazione non dovrebbero essere né troppo ampi, né troppo chiusi (come sarebbe il caso di un articolato già definito che limiterebbe significativamente gli apporti dei soggetti interessati, finendo paradossalmente per vanificare le potenzialità del processo di consultazione).

È poi importante che il linguaggio sia "accessibile" e che siano concessi tempi adeguati per rispondere (ad esempio, almeno sei settimane secondo il Senato, dodici secondo la Commissione europea).

Infine, dovrebbe essere dato un *feedback* ai partecipanti e la motivazione dell'atto finale dovrebbe dare conto delle consultazioni

svolte (in termini, ad esempio, di tecniche utilizzate e motivi della scelta, sintesi delle risposte ricevute e ragioni circa il loro accoglimento o meno).

Il procedimento si conclude con l'approvazione finale del codice da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, accompagnata da una relazione AIR. Ed invero, se fin qui si è detto delle consultazioni da svolgere nell'ambito di procedimenti per l'adozione di atti amministrativi generali, va ricordato che gli "atti normativi adottati dai singoli Ministri" debbono essere oggetto di specifica analisi preventiva di impatto, che prevede lo svolgimento di consultazioni *ad hoc*.

Qualora queste indicazioni procedurali andassero ad integrare nuove Linee Guida o una riforma delle Linee Guida del 2013, tale intervento dovrebbe essere corredato da una relazione illustrativa in cui l'ANAC "dà conto delle scelte adottate, anche in rapporto alle osservazioni pervenute dai soggetti interessati". Non si ritiene, invece, necessario procedere a specifica Analisi di impatto, obbligatoria per i soli "atti regolatori" che "riguardano questioni di particolare rilevanza per il mercato o producono effetti su un numero elevato di destinatari" e per i quali "sussista un ampio potere discrezionale dell'Autorità per la ponderazione degli interessi coinvolti" (ipotesi, quest'ultima, che non sembra interessare le Linee Guida sui Codici di comportamento).

8.7. I contenuti dei codici di amministrazione. In rapporto al Codice nazionale

A) Premessa generale

L'art.54 c.5 d.lgs n.165 e l'art.1, comma 2 DPR n.62 dispongono che le previsioni recate dal codice di comportamento siano "integrate e specificate" dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni. I codici di amministrazione dunque possono dettare norme integrative (volte a completare il quadro dei precetti, ai fini del conseguimento degli obiettivi) e specificative (volte a tradurre le prescrizioni generiche in prescrizioni specifiche), nonché esecutive, secondo le esigenze e le peculiarità che sono proprie di ciascuna amministrazione.

Lo spazio integrativo e specificativo concesso ai codici di amministrazione è apparentemente molto ampio ma in realtà

incerto e problematico sia per l'impianto del codice nazionale (nel quale figurano tanto "principi generali" (art.3) quanto prescrizioni puntuali (art.4 e successivi) sia perché i codici d'amministrazione non possono valicare i limiti di competenza propri del codice nazionale, che sono, per le ragioni in precedenza esposte, talvolta incerti. Quanto più le prescrizioni dettate dal codice nazionale sono puntuali, tanto minore è lo spazio che i codici di amministrazione possono colmare, e viceversa. Numerosi divieti ed obblighi previsti dal DPR n. 62, per il loro tenore, non possono essere considerati "minimi", e cioè ulteriormente estendibili, ma paiono inderogabili, non solo in basso, ma anche in alto. All'opposto, quando le amministrazioni si accingono ad integrare e specificare coi loro codici le prescrizioni formulate in modo generico dal codice nazionale, rischiano facilmente di sconfinare in aree riservate ad altre fonti: leggi, regolamenti, contratti, atti di organizzazione etc..

Le amministrazioni dovrebbero dunque seguire una via mediana connotata da stringatezza e sobrietà tra due orientamenti opposti ed egualmente errati: quello di una piatta riproduzione, nella forma e nella sostanza, delle prescrizioni del codice nazionale, che sarebbe inutile e vanificherebbe gli intenti del legislatore; quello di una pletorica sovrapposizione di precetti "à la carte" che rischierebbe non solo di superare i confini dello strumento, ma anche di alimentare confusione e disorientamento. Ben si comprende dunque il rilievo delle Linee Guida attraverso le quali l'ANAC orienta a norma dell'art.54 c.5 d.lgs. 165 le amministrazioni nella adozione dei propri codici di comportamento.

B) I contenuti essenziali del Codice nazionale

Il Codice nazionale individua nell'art. 3 un ventaglio molto esteso di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale (osservanza della Costituzione e delle leggi; dovere di servire la nazione con disciplina ed onore, ed in conformità ai principi di imparzialità e buon andamento della p.a.; rispetto dei principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obbiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, economicità, efficienza ed efficacia, contenimento della spesa, parità di trattamento e non discriminazione dei cittadini, collaborazione con le amministrazioni pubbliche). Il codice nazionale si limita ad enunciare questi principi solenni e di derivazione costituzionale senza chiarirne la portata, come se essa fosse autoevidente, intuitiva, univoca. In assenza di un passaggio esplicativo i principi rischiano

però di restare incompresi ed estranei alla vita delle amministrazioni. Dal momento che essi devono orientare la scelta dei contenuti dei codici di amministrazione, potrebbe essere opportuno inserire, nelle future Linee Guida dell'ANAC, una guida essenziale che, in aderenza agli importati fondamentali della dottrina e della giurisprudenza, chiarisse in modo semplice e piano la portata di ciascuno di essi.

Alla affermazione dei principi il codice nazionale (artt.4-14, ma per alcuni aspetti, già nell'art.3) fa seguire l'individuazione di una serie di comportamenti negativi (vietati o stigmatizzati) e di una serie di comportamenti positivi (prescritti o sollecitati). Tale elencazione di comportamenti negativi o positivi è, chiaramente, esemplificativa e non esaustiva (del resto l'art.1 del codice chiarisce che si tratta di doveri "minimi").

Questo prontuario "minimo" di comportamenti virtuosi e viziosi può essere ripartito in quattro ambiti generali:

- La prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali, soprattutto (ma non esclusivamente) di natura economica
 - I rapporti col pubblico.
 - La correttezza ed il buon andamento del servizio
 - La collaborazione attiva dei dipendenti contro corruzione e malamministrazione
- a) La prevenzione dei conflitti di interesse, che può essere considerato il "nocciolo duro" del codice, è affidata a più strumenti, definiti nella loro portata in modo piuttosto preciso:
- **Obblighi di trasparenza soggettiva:** obbligo di informare regolarmente l'amministrazione di fatti privati che possono generare situazioni di conflitto (art.5 c.1; art.6 c.1; art.14 c.3; art. 13 c.3)
 - **Divieti:** divieto di tenere comportamenti ritenuti deplorabili e rischiosi:art.3 c.3: uso a fini privati di informazioni di cui il dipendente dispone per ragioni di ufficio; art.4 c.1 e 2 : chiedere e ricevere regali; art.4 c.6: accettare incarichi da terzi che abbiano avuto rapporti economicamente significativi con l'ufficio; art.10: sfruttare la posizione ricoperta nell'amministrazione per ottenere utilità non spettanti; art. 14 c.1: ricorrere a mediazioni nella contrattazione per conto della p.a.)
 - **Esclusione da attribuzioni:** esclusione di coloro che versano in date situazioni da cui può derivare un pregiudizio della imparzialità soggettiva, della possibilità di esercitare

talune attribuzioni (art.14 c.2: concludere contratti per conto della p.a.; art. 14 c.2: partecipare ad attività relative alla esecuzione di contratti))

- **Astensione:** dovere di astensione dall'esercizio di attribuzioni o dallo svolgimento di attività a fronte di situazioni di conflitto (art.6 c.2; art.7)

- b) Le prescrizioni relative ai rapporti col pubblico si articolano in una serie di precetti eterogenei, di portata minuta, raccolte cumulativamente nell'art.12 del codice, ed ispirate all'intento di proteggere i cittadini dai più comuni abusi della burocrazia (utilizzo del badge; i doveri di cortesia; l'evasione delle pratiche secondo l'ordine cronologico delle domande; il rispetto degli standard previsti delle carte dei servizi, etc.)
- c) La correttezza ed il buon andamento del servizio si articola in prescrizioni eterogenee, anche in questo caso molto generiche, riguardanti gli adempimenti richiesti dalle norme sul procedimento amministrativo, l'utilizzo corretto della possibilità di essere esonerati dalla prestazione lavorativa, l'uso dei materiali e delle attrezzature dell'ufficio (art.11).
- d) La collaborazione attiva contro corruzione e malamministrazione è l'oggetto di prescrizioni assai generiche riguardanti l'osservanza delle prescrizioni contenute nel piano anticorruzione, l'obbligo di denunciare e di segnalare degli illeciti (art.8), l'osservanza dei doveri in materia di trasparenza, di pubblicazione, di tracciabilità (art.9).

Il codice di comportamento nazionale, dunque, non formula una tavola generale ed esaustiva di comportamenti prescritti o vietati, ma richiama la sua attenzione su una serie di comportamenti che, pur essendo molto pregiudizievoli per l'imparzialità, l'efficienza, la buona immagine dell'amministrazione, non trovano ancora nella vita delle amministrazioni un adeguato argine né nella responsabilità penale, né in quella disciplinare.

C) La integrazione e la specificazione del Codice nazionale nei Codici di amministrazione.

Al fine di orientare, con le future Linee Guida, i Codici di amministrazione nella loro opera di integrazione/specificazione, valorizzando le migliori esperienze realizzate dalle amministrazioni

che hanno dedicato alla materia maggiore attenzione, si passano in rassegna, articolo per articolo, le prescrizioni del codice nazionale.

Regali e incarichi privati (art.4). La materia dei regali è accuratamente disciplinata dal codice di comportamento nazionale. È lo stesso codice che riconosce la possibilità (c.5) che i codici di amministrazione possano stabilire regimi più severi, riducendo il valore dei regali che possono essere considerati di modico valore, o vietando del tutto ogni regalo, in rapporto alle caratteristiche dell'ente ed alla tipologia delle mansioni attribuite al dipendente. I codici di amministrazione possono sicuramente introdurre norme dirette ad assicurare una efficace vigilanza sul rispetto dei divieti (ad es. prescrivendo che la ricezione dei regali debba essere sempre segnalata e registrata tempestivamente ad un ufficio apposito), ad arginare le pratiche elusive (come la reiterazione di regali di modico valore, la ricezione di regali in forma indiretta, attraverso terzi, la elargizione di biglietti omaggio per eventi sportivi e spettacoli), la regolamentare della destinazione finale dei regali.

Relativamente al divieto di accettare **incarichi di collaborazione** da soggetti privati che abbiano o abbiano avuto nel precedente biennio interessi economici significativi in decisioni o attività dell'ufficio (art.4 c. 6), va precisato che esso non distingue tra incarichi retribuiti e non retribuiti, e quindi riguarda indifferentemente tanto gli uni quanto gli altri. Tale divieto va coordinato con la disciplina degli incarichi esterni retribuiti di cui all'art.53 c.7 LLP, in ragione del quale ogni incarico deve essere autorizzato dall'amministrazione di appartenenza del dipendente pubblico (c.7), e che i privati possano conferire tali incarichi solo previa autorizzazione (c.9). Il divieto di accettare incarichi sancito dall' art. 4 c.6 del codice nazionale viene dunque ad escludere in modo implicito che la amministrazione di appartenenza possa autorizzare gli incarichi esterni retribuiti, nel caso in cui essi provengano da soggetti che si trovino nella situazione descritta dalla norma.

Secondo le Linee Guida vigenti il codice d'amministrazione dovrebbe operare una specificazione della tipologia degli incarichi e delle categorie dei soggetti privati portatori di interessi significativi. Il codice d'amministrazione può cioè precisare la portata del divieto, da un lato identificando i soggetti terzi la cui attività economica possa ritenersi significativa in rapporto alle competenze dell'amministrazione, e dall'altro chiarendo i requisiti che l'attività svolta nel biennio precedente deve avere per poter essere considerata "rilevante".

Solo pochi codici di amministrazione, in effetti, hanno operato questa specificazione, che pare particolarmente necessaria nel caso dei dipendenti pubblici con rapporto non esclusivo.

Le future Linee Guida dovrebbero fornire in materia indicazioni più puntuali atte a favorire la diffusione delle migliori pratiche, sia per quanto concerne la relazione tra il divieto e la disciplina della autorizzazione degli incarichi esterni ex art. 53 LLP, sia per quel che concerne la individuazione delle situazioni di potenziale interferenza e di conflitto di interessi tra compiti d'ufficio e attività privata.

Partecipazione associazioni ed organizzazioni (art.5). Le prescrizioni del codice di comportamento nazionale in materia di partecipazione ad associazioni ed organizzazione da parte dei dipendenti pubblici non operano alcuna compressione della libertà di associazione, né consentono la introduzione regimi surrettiziamente autorizzativi, ma si limitano a richiedere che il dipendente informi tempestivamente della adesione il responsabile dell'ufficio, indipendentemente dal carattere riservato o meno della associazione, nel caso in cui gli ambiti di interesse della associazione o della organizzazione possano interferire con quelli dell'ufficio. La disciplina del DPR n. 62 è dunque molto scarna, e lascia ai codici d'amministrazione il compito di specificarne numerosi e delicati aspetti.

Le vigenti Linee Guida richiedono che i codici di amministrazione individuino gli ambiti di interesse privato che possono interferire con l'attività dell'ufficio, allo scopo di rendere più semplice la identificazione delle adesioni soggette all'obbligo di comunicazione, e stabiliscano termini e modi in cui le adesioni devono essere comunicate all'ufficio.

Anche in questo campo le Linee Guida dovrebbero essere rinforzate allo scopo di garantire che il dovere di comunicazione si svolta nella cornice di una piena tutela della privacy. Le Linee Guida dovrebbero inoltre chiarire che le disposizioni integrative contenute nei codici di amministrative possono, così come avviene in qualche esperienza attuativa, collegare il dovere di comunicazione della adesione ad associazioni ed organizzazioni al potere della amministrazione d'appartenenza di adottare tutte quelle misure (quali la assegnazione ad altro ufficio, l'obbligo di astensione, la rotazione) che si rendessero necessarie per prevenire la possibilità che la adesione alla associazione ed organizzazione, in se lecita e libera, possa determinare situazioni di conflitto di interessi reale o

potenziale. Tra gli ulteriori aspetti che le Linee guida potrebbero approfondire si possono ricomprendere:

-la possibilità di estendere l'obbligo di comunicazione alle adesioni riguardanti i familiari (sempre che questi consentano)

- la possibilità di raccomandare agli aderenti a partiti, movimenti, organismi politici (specie se titolari di cariche) di evitare ogni interferenza tra attività associativa ed attività d'ufficio (fermo restando che l'adesione a tali associazioni non è soggetta ad obbligo di comunicazione)

Comunicazione degli interessi finanziari (art.6 c.1). Il codice di comportamento nazionale nella prospettiva della prevenzione e della emersione dei conflitti di interesse obbliga i dipendenti pubblici a dichiarare al proprio dirigente, al momento della assegnazione all'ufficio, i rapporti di collaborazione, diretti o indiretti, in qualunque modo retribuiti, intrattenuti con soggetti privati nel triennio precedente alla instaurazione del rapporto di lavoro, nonché i rapporti finanziari che presentemente leghino loro medesimi, o i parenti e gli affini entro il secondo grado, al soggetto privato con cui nel triennio precedente avevano collaborato. Il codice chiede inoltre che il dipendente stesso dichiari se il soggetto privato con cui intrattiene o ha intrattenuto precedentemente rapporti finanziari o di collaborazione retribuita abbia interessi in attività dell'ufficio che rientrino nelle sue attribuzioni. Tale obbligo di comunicazione non è fine a sé stesso, ma si collega all'obbligo di astensione, regolato dal comma 2 dell'art.6 e dall'art. 7, di cui si dirà di seguito.

Il Codice nazionale lascia ai codici di amministrazione un'ampia facoltà di integrazione e specificazione.

Le Linee Guida vigenti non toccano il tema della comunicazione degli interessi finanziari. Questo vuoto dovrebbe essere colmato, allo scopo di orientare le scelte delle amministrazioni, in specie sui seguenti aspetti:

- L'ambito soggettivo dell'obbligo di dichiarazione, che non può essere universalizzato a tutti i dipendenti, ma riservato ai dipendenti che hanno una responsabilità nello svolgimento di attività e nella adozione di decisioni;
- La definizione di una soglia minima di rilevanza della attività di collaborazione retribuita pregressa o degli interessi attuali;

- I tempi, i modi delle dichiarazioni; la loro registrazione i poteri di accertamento del dirigente; le responsabilità per la incompleta o l'omessa dichiarazione;
- Le misure che possono essere adottate, con l'eventuale coinvolgimento del RPCT per rimuovere il conflitto di interessi, quando assume un carattere strutturale (trasferimento ad altro ufficio).

Considerazioni analoghe possono svolgersi relativamente agli obblighi di comunicazione "aggravati" richiesti dal Codice di comportamento nazionale ai **dirigenti** (art.13 co.3). Il codice istituisce un dovere di dichiarazione nuovo, da adempiersi prima di assumere le funzioni, riguardante le partecipazioni azionarie e gli "altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge" e la informativa sulla circostanza di avere parenti e affini entro il secondo grado, coniuge e convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in frequente contatto con l'ufficio che egli dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni e nelle attività inerenti l'ufficio. Il codice nazionale chiede inoltre che il dirigente osservi gli obblighi di legge concernenti la comunicazione delle dichiarazioni di redditi e patrimoni. Le vigenti Linee Guida non dettano indicazioni in materia. Sarebbero viceversa auspicabili indirizzi unitari concernenti tempi e modi delle dichiarazioni, circa la possibilità di operare verifiche, circa le responsabilità del dirigente nel caso di omessa o incompleta dichiarazione, circa le misure da prescrivere per fronteggiare situazioni di conflitto di interessi. In particolare le Linee Guida dovrebbero fornire alle amministrazioni indicazioni allo scopo di assicurare la necessaria coerenza tra i doveri di trasparenza imposti dai codici di amministrazione e quelli prescritti dall' art. 14 d.lgs. n. 33/2013, come mod. dal D.lgs.n. 97/2016:

Obbligo di astensione (artt. 6 c.2 e 7). La disciplina del dovere di astensione, che è dettata dal codice in due norme (6 c.2 e 7) che si sovrappongono in modo mal coordinato e meriterebbe per questo di essere riordinata, può essere così riassunta: a) la astensione può essere necessaria e non necessaria, ma suggerita da "gravi ragioni di convenienza; b) la astensione necessaria è quella connessa a conflitti di interesse. Tali conflitti possono essere reali o anche solo potenziali e possono avere natura sia patrimoniale sia extrapatrimoniale. Gli interessi possono riguardare direttamente il dipendente o la sua cerchia (parenti e affini entro il secondo grado,

coniuge, conviventi, persone con cui il dipendente ha rapporti di frequentazione abituale). c) Una prima sottospecie di conflitto è quella derivante dal fatto che il dipendente o il coniuge (ma non in convivente, né i familiari o gli affini) abbia col destinatario della decisione o della attività rapporti di litispendenza, di inimicizia grave, di rilevante credito o debito. d) Una seconda sottospecie di conflitto discende dal fatto che il dipendente (non dunque, persone della sua cerchia familiare o comitale) abbia ruoli gestori (tutore, curatore, procuratore, agente, amministratore, gerente, dirigente) nei confronti del soggetto destinatario della decisione o della attività; e) L'astensione investe tanto la partecipazione alla adozione delle decisioni, quanto la adozione delle decisioni e la partecipazione ad attività; f) Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Le Linee Guida chiedono che i codici procedimentalizzino la comunicazione dell'insorgenza delle situazioni critiche al responsabile dell'ufficio e prevedano un sistema di archiviazione dei casi di astensione. Consistenti spazi di integrazione e specificazione sono riservati ai codici di amministrazione che, possono riguardare, anche in ragione delle migliori pratiche attualmente in essere:

- Diritto del dipendente a ricevere piena assistenza allorché dubita di trovarsi in situazioni di conflitto di interessi
- Procedimento di astensione (su iniziativa dell'interessato, d'ufficio, su segnalazione di terzi)
- Ambito delle attività istruttorie, deliberative, esecutive dalle quali il dipendente deve astenersi astensione;
- Organizzazione e gestione dell'archivio delle astensioni e modalità di coinvolgimento del RPCT
- Cautele che possono essere prescritte in alternativa alla astensione; misure da adottare quando la sola astensione risulta inadeguata.

Prevenzione della corruzione (art.8) Il codice nazionale richiede, in via generale, che i dipendenti rispettino le misure necessarie alla prevenzione della corruzione, specificando poi che ciò comporta il rispetto delle prescrizioni del PTPC, la collaborazione col RPCT, l'obbligo di segnalare gli illeciti al suo superiore gerarchico. La collaborazione del dipendente nella prevenzione della corruzione assume in tal modo una valenza disciplinare della quale non può sfuggire la rilevanza. Tali generiche previsioni dovrebbero essere specificate dai codici di amministrazione, soprattutto allo scopo di individuare i casi e le condizioni in cui il mancato rispetto delle misure di prevenzione della corruzione possa effettivamente

generare responsabilità disciplinari, in una prospettiva di proporzionalità e di ragionevolezza. Le Linee Guida ANAC potrebbero in tale ambito segnare un essenziale indirizzo unitario.

Trasparenza e tracciabilità (art.9). Il codice nazionale chiede (comma 1) che i dipendenti prestino la massima collaborazione nella elaborazione, nel reperimento, nella trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale. La prescrizione in effetti rappresenta una specificazione del dovere di adempiere alle misure di prevenzione della corruzione (tra le quali rientrano i doveri di trasparenza).

Un rilievo autonomo assume invece la prescrizione (c.2) che impone ai dipendenti pubblici di garantire la tracciabilità dei processi decisionali, attraverso adeguati supporti documentali. La trasparenza affianca la sua dimensione organizzativa e procedurale con una dimensione soggettiva, configurandosi come un dovere che può generare responsabilità disciplinare. Linee Guida e codici di amministrazione dovrebbero rendere tangibile tale dovere di trasparenza, accompagnandolo con divieti e con suggerimenti di buone pratiche, come già avviene in alcuni codici.

Comportamento nei rapporti privati (art.10). Il codice nazionale vieta al dipendente, nelle relazioni estranee all'attività lavorativa, correnti con estranei o con amministrazioni pubbliche, sfruttare o nominare la mansione che ricopre per ottenere utilità non dovute o comunque si comporti in modo da nuocere all'immagine della sua amministrazione. I codici di amministrazione possono utilmente esemplificare i comportamenti negativi più comuni (una sorta di manuale) che i propri dipendenti potrebbero porre in essere, anche in ragione delle funzioni proprie di ciascuna amministrazione o di ciascuna carica, allo scopo di chiarire i confini, spesso ignorati, tra consentito e non consentito. Non mancano in alcuni codici di amministrazioni esempi di buone pratiche, nei rapporti del dipendente con altre amministrazioni (es. promettere scambio di favori; chiedere di parlare coi superiori facendo leva sulla propria posizione gerarchica; diffondere informazioni lesive della immagine e della onorabilità dei colleghi, chiedere ed offrire raccomandazioni e presentazioni) e con soggetti privati (es. anticipare il contenuto di procedimenti; avvantaggiare o svantaggiare i competitori; anticipare l'esito di procedimenti, facilitare terzi nel rapporto con il proprio ufficio o con altri uffici; partecipare ad incontri e convegni, a titolo personale, quando l'oggetto concerna l'attività della amministrazione di appartenenza, senza averla preventivamente informata).

Comportamento in servizio (art.11). I doveri indicati nel codice riguardano la solerzia nell'adempimento delle prestazioni, l'utilizzo dei premissi di astensione dal lavoro ed il corretto utilizzo di materiali, attrezzature, veicoli. Le prescrizioni, molto generiche, si sovrappongono sia ai doveri prestazionali previsti dalla contrattazione collettiva (comportamenti "scaricabarile", assenteismo, cura di materiali ed attrezzature), sia alle prescrizioni contenute in fonti riguardanti l'organizzazione e l'attività della amministrazione. Lo svolgimento di tali doveri nell'ambito dei codici di amministrazione risulta dunque problematico (come ad es. nel caso in cui si tocchino questioni come la coscienza ambientale, il risparmio energetico, il corretto uso dei materiali di consumo, il mobbing e la discriminazione di genere, la garanzia della continuità del servizio), e deve riguardare principalmente, come richiedono le vigenti Linee Guida, i corrispondenti doveri di vigilanza e controllo da parte dei responsabili degli uffici..

Rapporti col pubblico (art.12) I doveri enunciati dal Codice nazionale sono diretti a contrastare favoritismi, vessazioni, abusi nei confronti del pubblico. I comportamenti prescritti o vietati sono individuati dal codice secondo un criterio casistico (in effetti si tratta di una serie di "esempi" positivi e negativi, riferibili al personale in rapporto diretto col pubblico ed a quello adibito alla fornitura di servizi), e si prestano bene ad essere integrati dai codici di amministrazione in rapporto alle caratteristiche funzionali ed organizzative di ciascuna amministrazione, utilizzando al meglio le richieste e gli stimoli degli apporti partecipativi nella predisposizione del codice. I codici potrebbero ad es. allegare una lista nera di comportamenti vietati (es. trattazione di affari dell'ufficio fuori dell'ufficio), una lista bianca di comportamenti suggeriti (es. impiego di un linguaggio chiaro e comprensibile), una lista grigia di situazioni critiche che richiedono un supplemento di attenzione.

Contratti ed altri atti negoziali (art.14) Il codice nazionale dispone divieti di comportamento ed obblighi di comunicazione circostanziati, in una materia che richiede discipline fortemente unitarie, che si prestano ad essere specificati, più che integrati, nell'ambito dei codici di amministrazione, soprattutto per gli aspetti procedurali: a) divieto di ricorrere a mediazione di terzi; b) divieto per il dipendente che nel biennio precedente abbia contrattato a titolo privato con un terzo o abbia ricevuto utilità da un terzo di contrattare con lo stesso soggetto per conto dell'amministrazione o

di partecipare alle decisioni ed alle attività relative alla esecuzione del contratto; c) obbligo del dipendente che nel biennio abbia contrattato per conto dell'amministrazione con un terzo di comunicare per iscritto al dirigente il fatto di avere concluso accordi e contratti a titolo privato con lo stesso terzo. Le previsioni del codice nazionale dovrebbero essere aggiornate rispetto alla evoluzione della normativa in materia di contratti della p.a. Meriterebbe di essere valutata la opportunità di diffondere la pratica di quei codici che in una prospettiva di moralizzazione vietano gli incontri informali ed escludono dalle procedure i dipendenti rinviati a giudizio per reati contro la p.a.

8.8. I contenuti dei codici. Tecniche di redazione del testo

Al fine di assicurare il più ampio rispetto e una diffusa condivisione dei doveri previsti dal Codice, è importante prestare attenzione alla formulazione degli stessi. A questo riguardo, occorre tener conto della capacità degli individui di assimilare informazioni e, al contempo, della loro tendenza a considerare sé stessi come rispettosi delle norme.

Con riferimento alle tecniche di redazione ciò comporta una formulazione dei doveri (là dove possibile) in positivo, vale a dire con indicazione di quello che il destinatario fa o deve fare; ciò al fine di segnalare che i destinatari dell'applicazione del Codice di comportamento già attuano quanto indicato nell'attività professionale. Diversamente, una formulazione in negativo rischia di veicolare il messaggio opposto, vale a dire che un determinato comportamento negativo è diffuso; questo potrebbe generare un effetto di *boomerang*, legato al ruolo delle norme sociali nelle scelte (consapevoli o inconsapevoli) di comportamento e a processi di diffusione di responsabilità. Il Codice di amministrazione dovrebbe in questo senso superare i limiti del Codice nazionale, che usa indifferentemente formulazioni in positivo ("il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere", art. 12) e in negativo ("il dipendente non sfrutta né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione", art. 10).

Al contempo, clausole generali e principi dovrebbero essere seguiti da indicazioni specifiche dei comportamenti per evitare che i dipendenti interessati non si identifichino nel comportamento deviante o, come accade più di frequente, normalizzino i

comportamenti scorretti (in modo a volte non del tutto consapevole) attraverso meccanismi psicologici di auto-assoluzione. Le persone tendono spesso a pensare alla correttezza del comportamento in termini astratti e ideali, violando poi le regole in modo concreto. Per questo, una dimensione centrale nella redazione del codice è il livello di specificità nel descrivere i doveri di comportamento. Ad esempio, l'art. 12 del D.P.R. 62/2013 fa riferimento alla "cortesia" e ne offre alcune esemplificazioni, come l'accuratezza nelle risposte, spiegazioni. L'indicazione di regole di comportamento come la "cortesia e disponibilità" verso il pubblico risulta poi rilevante anche da un altro punto di vista, contribuendo ad aumentare la *compliance* volontaria e ridurre gli episodi di corruzione come dimostrano gli studi di *behavioural ethics* e di *procedural justice*. In questa direzione, sarebbe utile che i Codici di amministrazione menzionassero, oltre al benessere organizzativo (come già l'art. 13 del D.P.R. n. 62/2013), anche la "gentilezza/correttezza" nei confronti dei dipendenti (da parte dei dirigenti e non solo), che è suscettibile di avere un impatto positivo sul comportamento etico dei dipendenti stessi.

Un altro elemento importante è l'adozione di un linguaggio accessibile a tutti i dipendenti, evitando un linguaggio inutilmente complesso. Una componente della leggibilità è anche la lunghezza del codice: se la lettura richiede troppo tempo, il rischio è che i dipendenti difficilmente leggano tutto il documento con la conseguenza, per questo, di sottovalutare contenuti importanti presenti nel codice stesso. Accanto alla versione cartacea (in forma di brochure piuttosto che di documento classico, è auspicabile anche una versione digitale facilmente accessibile). Quest'ultima consentirebbe di consultare in qualsiasi momento il codice e con la funzionalità della ricerca automatica sarebbe possibile trovare molto più velocemente il tema specifico che interessa.

In generale, i codici di comportamento andrebbero informati ai criteri di chiarezza e comprensibilità, dal momento che è diffusamente riconosciuto che l'ambiguità porta all'inattuazione delle regole, alla *creative compliance* e offre occasioni di corruzione. Inoltre, un codice di comportamento efficace non è solo un codice comprensibile a tutti i dipendenti, ma un codice ritenuto utile, per la vicinanza dei temi trattati, da tutte le persone che lavorano all'interno dell'organizzazione. Un ottimo codice di comportamento per una data amministrazione può non esserlo altrettanto in una diversa amministrazione.

8.9. Coordinamento tra sistema di valutazione e misurazione delle performance e codice di comportamento

A) Due piani distinti

Misurazione e valutazione della performance e responsabilità disciplinare hanno funzioni diverse anche se, per molti aspetti, interconnesse.

Se il sistema che individua obiettivi di performance, li misura e li valuta anche a fini premiali serve ad incentivare i dipendenti pubblici ad operare in modo produttivo, la previsione di obblighi di comportamento e di particolari stili operativi da parte del codice di comportamento ha la funzione di orientare l'azione del personale al pieno rispetto dell'imparzialità.

L'abbinamento di questo secondo strumento di orientamento del comportamento al primo rimarca la specificità del lavoro pubblico, in cui gli obiettivi di buon andamento non possono prescindere dall'imparzialità, che deve informare di sé qualsiasi risultato persegua la pubblica amministrazione. Da ciò discende un doppio livello di obbligatorietà del comportamento del dipendente tenuto a raggiungere gli obiettivi programmati e tenuto in ugual modo ad assicurare, anche attraverso il proprio stile operativo, che l'azione pubblica sia permeata in ogni momento del suo farsi dal rispetto della legalità e dalla piena imparzialità.

Deve per altro essere rilevato che anche il modo in cui sistema di misurazione e valutazione delle performance e quello della responsabilità disciplinare operano è diverso. Il primo, soprattutto con riferimento al personale, agisce prevalentemente attraverso la leva incentivante, legando una premialità economica al raggiungimento dei risultati previsti e alla valutazione della qualità dell'azione lavorativa; il secondo opera invece attivando una responsabilità negativa per la violazione degli standard di comportamento attesi e, quindi, impiega la sanzione per scoraggiare la violazione delle regole di azione dettate dal codice.

Nel caso specifico dei dirigenti della PPAA i due modelli si avvicinano, dal momento che anche il mancato raggiungimento dei risultati e la violazione delle direttive di indirizzo attivano una responsabilità negativa: la responsabilità dirigenziale o di risultato

che si affianca, senza sovrapporsi, a quella disciplinare. Nonostante il legislatore in qualche caso spinga questa vicinanza al limite, come nell'ipotesi del licenziamento disciplinare (art. 55 quater, c. 1, lettera *f-quinquies*), d.lgs. 165/2001), misura giustificata dall'insufficiente rendimento ricavabile dalla valutazione negativa della performance del dipendente, i due canali, appunto, si avvicinano, ma restano distinti.

Tale distinzione è sicuramente giustificata e, ancor più, necessitata dalle diverse modalità di accertamento, da un lato, della qualità della performance, e, dall'altro, della violazione del codice di comportamento. La procedura è differente e, soltanto nel caso del procedimento disciplinare, circondata da una serie di stringenti garanzie funzionali ad assicurare il diritto di difesa della persona "accusata" di violazione del codice di comportamento.

B) Una proposta di coordinamento

Se, quindi, è necessario non confondere i due piani, appare tuttavia opportuno vagliare la possibilità che un approccio coordinato risulti utile a rafforzare la funzione del codice di comportamento.

Senza attenuare in alcun modo le garanzie collegate all'accertamento della violazione disciplinare e all'applicazione della relativa sanzione, il collegamento con la performance potrebbe incrementare la funzione di *orientamento positivo* dell'atteggiamento professionale dei dipendenti, aggiungendo alla leva sanzionatoria (che resterebbe esclusiva dell'ambito della responsabilità disciplinare) quella incentivante. Premiare l'adesione del dipendente ad uno stile comportamentale atteso e coerente con il codice di comportamento avrebbe l'utile funzione di incentivare positivamente l'interiorizzazione dell'imparzialità da parte del personale pubblico, presentandola come obiettivo da raggiungere e incrementare, piuttosto che soltanto come regola da non violare. Ciò consentirebbe di superare la visione "riduttiva" dell'obbligo di comportamento entro uno schema duale: rispetto-violazione, per promuovere l'idea che il primo polo del binomio, quello del rispetto dell'obbligo comportamentale, possa avere diverse gradazioni che vanno dal semplice adempimento fino all'ottimale e autonoma adesione.

Questo valorizzerebbe la funzione orientativa del codice, accanto a quella prescrittiva, più comunemente acquisita. Il codice di

comportamento, nella sua compiuta espressione definitoria, è strumento che non si limita a prescrivere obblighi e divieti, ma intende porsi come modello di traduzione dei principi che ispirano l'azione pubblica in stili operativi interpretabili da qualunque operatore della pubblica amministrazione.

Le modalità per realizzare un coordinamento fra codice di comportamento e sistema delle performance sono diverse.

In primo luogo, nella progettazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance è auspicabile prevedere che l'accertamento di una infrazione disciplinare incida sulla valutazione, nel senso di impedire un suo apprezzamento positivo, a prescindere dal livello di raggiungimento degli altri risultati.

In diversi codici di amministrazioni è poi espressamente previsto che il livello di osservanza del codice può essere preso in considerazione anche positivamente in sede di valutazione della performance. La previsione, tuttavia, rischia di rimanere generica se non pienamente sviluppata nella pianificazione concreta delle performance. In questa prospettiva appare utile valorizzare, in sede di pianificazione annuale delle performance, quelle norme del codice di comportamento che fanno riferimento, in prima approssimazione e in veste preliminarmente garantita, al dovere di operare in modo da garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa (art. 3, c.4) e, nel caso dei dirigenti, al dovere di perseguire l'obiettivo assegnato (art. 13, c.2).

Questi doveri, che certo richiedono di essere integrati da altri già previsti dalla normativa vigente, possono essere puntualmente declinati in comportamenti attesi suscettibili di essere premiati in sede di incentivazione delle performance del personale e di valutazione della capacità organizzativa del dirigente. Si tornerà un poco più avanti su questo punto.

Di norma la verifica della performance si articola in due parti, una tesa a valorizzare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi assegnati e l'altra relativa ai comportamenti. In questa seconda parte si apprezzano aspetti quali la disponibilità a collaborare con gli altri, la capacità programmatica e progettuale, l'apporto qualitativo al lavoro comune, e così via. Qui sarebbe certamente utile inserire il monitoraggio e la valutazione di comportamenti attesi che declinino positivamente gli obblighi previsti nel codice, anche graduandone i livelli, in modo da incentivare l'adesione allo stile comportamentale

auspicato dal codice con premialità che ne promuovono una interpretazione ottimale e non solo una mera “non violazione”.

In particolare, cercando di rendere più esplicita e concretamente adottabile la presente proposta, merita preliminarmente di essere ricordato che il DPR 62/13 (in maniera conforme alla correlativa Del. ANAC 75/2013), all’art. 3 – “Principi generali”, declina un rilevante numero di doveri per il pubblico dipendente, che è opportuno qui riportare, in forma di sintetico elenco:

Disciplina; onore; imparzialità; integrità; correttezza; buona fede; proporzionalità; obiettività; trasparenza; equità; ragionevolezza; indipendenza; astensione; cooperazione (rispetto a compiti, interessi o immagine PPAA); economicità; efficienza ed efficacia; piena parità e non discriminazioni; disponibilità e collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni.

Tenendo presente questa ampia lista, si può più direttamente tornare a confrontarsi con la struttura prevista per ogni Sistema di misurazione e Valutazione della Performance, al fine di valutare concrete proposte di inserimento del ricercato monitoraggio di doveri per il pubblico dipendente.

In particolare, è bene ricordare che il c.d. “Sistema della Performance” si struttura sostanzialmente in quattro distinte ma necessariamente correlate fasi. La prima è il c.d. “Piano della Performance”, nel quale è inserita la pianificazione degli obiettivi che ogni singola amministrazione si pone e periodicamente aggiorna. La seconda fase riguarda il “Sistema di misurazione”. In essa, sono forniti gli strumenti (apposite schede) per valutare almeno i seguenti sotto-ambiti: comportamenti, obiettivi e spesso, la *customer satisfaction*. Vi è una terza fase (“Valutazione della performance”), con la quale si esplicita la finale valutazione sia del raggiungimento degli obiettivi, sia della pratica dei comportamenti attesi e, laddove presente, della *customer satisfaction*. La quarta fase (“Incentivazione”) determina, infine, sulla base della fase precedente, i diversi livelli dell’incentivazione economica, correlati ad esempio al pieno, parziale, di soglia o insufficiente raggiungimento degli obiettivi e comportamenti attesi.

Il Gruppo di lavoro ritiene necessario e possibile correlare i due ambiti – Codice di Comportamento e Piano della Performance – prevedendo la possibilità di un duplice inserimento. La seconda sfera sopra ricordata, quella relativa al “Sistema di misurazione”, si articola internamente in base a schede di rilevazione dei

comportamenti che, in senso numericamente più ricorrente nella PPAA, sono consuetamente distinte ad almeno quattro livelli: Responsabile di Struttura (Primo livello: associato alle posizioni di Responsabile di Area, Responsabile di Servizio e Responsabile Amministrativo di Istituto); Responsabile di Unità Organizzativa; Collaboratore (associato anche ai Responsabili di Funzione); Tecnico per la valutazione da parte del superiore gerarchico.

Un discorso in parte differente può essere elaborato per i Dirigenti. A quest'ultimo si fa riferimento più avanti nel corso del testo del presente paragrafo.

Sarebbe opportuno pertanto suggerire alle amministrazioni, con le Linee Guida generali, di inserire, a livello della seconda fase del Sistema della Performance, ovvero il "Sistema di misurazione", un monitoraggio dei comportamenti direttamente riferibili alla lista di doveri sopra inseriti, attraverso l'elaborazione di domande di rilevazione specifiche da inserirsi nelle schede di comportamento elaborate per ognuno dei livelli di personale dipendente da tale parte monitorata. L'esercizio di monitoraggio viene quindi completato nella terza fase del "Sistema", la "Valutazione della performance", prevedendo una valutazione analitica e/o complessiva del monitoraggio e la successiva attribuzione di punteggio di insoddisfazione, soglia, parziale o piena soddisfazione. A livello della singola amministrazione, potrebbe anche essere valutato l'inserimento di valori soglia o *cut off* rispetto a monitoraggio e valutazione di specifici doveri o gruppi di doveri: a mero titolo esemplificativo, il dipendente che venisse monitorato, quindi risultasse inadempiente rispetto ai doveri di imparzialità, proporzionalità, trasparenza (l'elenco minimo potrebbe essere deciso dalla singola Amministrazione), potrebbe per ciò stesso essere escluso dall'ulteriore fase del sistema, ovvero l'attribuzione dell'incentivazione economica – e ciò al di fuori e indipendentemente dalla valutazione di tale inadempienza in sede disciplinare.

Con specifico riferimento ai dirigenti, è possibile tradurre alcuni obblighi contenuti nel codice in obiettivi di performance collegati alla gestione del personale. Basti pensare alla previsione del codice che fa riferimento al dovere del dirigente di curare il benessere organizzativo (art. 13, c. 5). Tradurre tale previsione generale in obiettivi specifici per il dirigente, misurabili e apprezzabili in sede di verifica della performance, valorizzerebbe l'efficacia positiva della disposizione contenuta nel codice, ben oltre la sanzionabilità di una sua eventuale (peraltro difficilmente dimostrabile) violazione.

Infine, sempre con riferimento ai dirigenti, apparirebbe utile inserire fra gli obiettivi di performance anche la diffusione della conoscenza del contenuto del codice di comportamento fra il personale e l'adesione dei dipendenti al sistema di principi e valori in esso contenuto. Ciò tuttavia non dovrebbe essere semplicemente previsto come generico obiettivo, ma dovrebbe essere tradotto in azioni attese ed effetti misurabili, anche attraverso la percezione che del comportamento hanno gli utenti interni ed esterni dell'amministrazione (su questo specifico punto si rimanda, all'interno della presente relazione, alla parte dedicata alla definizione del concetto di dovere e alla correlativa distinzione tra "doveri verso se stessi"; "doveri verso altri" interni – c.d. stakeholders interni – e "doveri verso altri" esterni – c.d. stakeholders esterni).

In conclusione, la proposta di integrazione presuppone innanzitutto una piena consapevolezza della distinzione tra misurazione e valutazione della performance e responsabilità disciplinare. Propone per altro un possibile coordinamento tra i due piani, a partire da un più diretto focus sulla sfera dei doveri del pubblico dipendente all'interno della misurazione e valutazione della performance e con specifico riferimento all'articolazione del "Sistema della Performance". Tale proposta viene infine dettagliata, con un triplice obiettivo di fondo: offrire un monitoraggio effettivo dei doveri del pubblico dipendente; riscattare questi ultimi da una loro menzione spesso retorica e da una corrispondente percezione di inefficacia pratico-operativa; rispettare al fondo la perdurante distinzione dei piani, con particolare riferimento all'autonomia della valutazione in sede di responsabilità disciplinare di comportamenti specifici. La proposta qui dettagliata dovrà essere oggetto di contestualizzazione e consolidamento in sede di contrattazione decentrata.

8.10. I doveri di comportamento negli enti di diritto privato in controllo pubblico

Con riferimento ai doveri di comportamento negli enti di diritto privato in controllo pubblico, si è già ricostruita la disciplina in materia (vedi punto 8.1) nel senso che non sussiste un obbligo di adozione di un distinto Codice di comportamento, dal momento che: a) non sussiste un obbligo di adottare un PTPCT, ma solo "misure integrative del modello 231"; b) ciò corrisponde alla prassi in atto negli enti di diritto privato di introdurre nel modello 231

misure anche attengono anche ai comportamenti da tenere da parte dei dipendenti.

Il punto può essere ulteriormente confermato da una rapida disamina dei contenuti degli atti adottati, in materia di doveri di comportamento, nella variegata esperienza concreta degli enti.

Il modello 231 si atteggia come uno strumento di autonormazione, evocativo di un *trend* internazionale, in cui l'ideologia della *compliance* si insinua nel diritto penale: basti pensare ai *compliance programs* statunitensi, ormai issatisi a strumenti privilegiati nel diritto penale delle attività economiche. Si è osservato che essi aggiornano il classico approccio *command-and-control*, quello dell'etero-direzione punitiva, puntando, ai fini di una più efficace prevenzione del crimine di impresa, sulla sinergica interazione tra intervento repressivo dello Stato e *self-regulation* delle imprese ed altri attori privati. Ciò muove dalla presa d'atto dell'incapacità dello Stato di erigersi a solitario 'combattente' della criminalità economica, sì da favorire l'avvio e il successivo consolidamento di una *partnership* con i soggetti privati nella co-regolamentazione delle attività economiche. Questo mutamento di paradigma muove dalla acquisita consapevolezza del duplice ruolo delle società commerciali, che, nel contempo, si atteggiano a 'causa' dei fenomeni criminali (covano nel ventre delle organizzazioni complesse) e 'rimedio' degli stessi (l'organizzazione è in grado di decrittarli e sedarli). In definitiva, attraverso un meccanismo di autonormazione 'regolamentata', la *compliance* preventiva è affidata dallo Stato agli enti collettivi. In alcuni settori, specie sul versante della lotta alla corruzione, si è assistito ad una fioritura di strumenti ultranazionali o 'locali' di autoregolamentazione privata.

Nel decreto 231/2001, il fulcro del sistema di governo preventivo è costituito dal modello di organizzazione, gestione e controllo del rischio-reato, la cui ossatura è delineata negli articoli 6 e 7. Il modello è il vero architrave del paradigma punitivo del decreto, atteso che la sua adozione ed efficace implementazione esclude la colpevolezza organizzativa dell'ente privato. Se adottato dopo il compimento di un reato, in funzione riparatoria, incide, in concorso con altre condizioni, sull'*an* e il *quantum* di alcune sanzioni.

Il modello, sul terreno strutturale, è un prodotto 'autocostruito' dall'ente, sotto un duplice profilo.

Il primo è di natura procedurale: l'ente privato è chiamato a far emergere i rischi-reato (cd. *risk assessment*), che può correre, per poi costruire un sistema organizzato di riduzione del rischio.

Il secondo profilo è di impronta sostanziale: concerne i contenuti della prevenzione e, perciò, il confezionamento delle cautele. Non si hanno a disposizione cataloghi da consultare: si è davanti ad una attività originale, nuova, le cui difficoltà sono accentuate dal fatto che tali cautele si calano in contesti culturali complessi, che rilasciano un'impronta collettiva, nel contesto di decisioni assunte in sequenza.

Nondimeno, a distanza di diciassette anni dall'entrata in vigore del decreto, le *best practices* consentono di tracciare uno schizzo.

Il modello accorpa, di regola, il *Codice etico*, che si limita ad individuare i valori perseguiti dall'ente. Va richiamata l'attenzione sul fatto che, nell'ambito dei valori richiamati, ne figurano alcuni che non rilevano sul terreno del d.lgs. 231/2001 (si pensi, per tutti, al contrasto delle pratiche di *mobbing*). Quanto al grado di 'concretezza', la prassi si presenta diversificata: così, per un verso, si danno codici che, ad esempio, sul versante della disciplina del "conflitto di interessi", riportano il contenuto di previsioni di legge, o che ritagliano specifici principi di comportamento 'sogettivi' nell'ambito della prevenzione della corruzione; per altro verso, altri si limitano solo ad evidenziare il valore da perseguire, rimandando, per intero, alle prescrizioni del modello 231 l'indicazione delle modalità di conseguimento ed implementazione di tali valori.

Il modello 231 si suddivide in una "parte generale", che contiene e disciplina gli istituti di generale applicazione (la carta di identità dell'ente, il sistema delle procure e deleghe, l'istituzione e il funzionamento dell'organismo di vigilanza, il sistema di rilevazione degli illeciti e delle violazioni del modello, il sistema disciplinare, le attività di formazione), e in una "parte speciale", riservata al 'governo' dei singoli rischi-reato (*risk management*).

L'attenzione ai doveri di comportamento è confermata dal fatto che in questa parte generale è frequente la previsione di alcuni divieti: sul versante della corruzione attiva, il divieto di offrire o versare compensi, doni o gratuite prestazioni o vantaggi di qualsiasi tipo a rappresentanti delle pubbliche amministrazioni o a soggetti a costoro legati; quanto alla corruzione passiva, il divieto di accettare o ricevere le predette utilità.

La parte speciale, di regola, si articola in capitoli di reato (quelli che integrano la responsabilità dell'ente, a norma degli artt. 24 ss. d.lgs., cit.), per come concretamente 'mappati' all'esito della previa, formalizzata attività di *assessment* (per lo più allegata al modello). Nell'ambito di ciascun capitolo di reato, spiccano i seguenti elementi costitutivi, variamente denominati: i) la descrizione dell'ipotesi di reato e le modalità con le quali potrebbero avverarsi all'interno dell'ente (la cd. morfologia del rischio-reato); ii) le funzioni aziendali, cioè le attività prevalenti svolte dall'ente, coinvolte nel rischio; iii) la declinazione dei cc.dd. "principi generali di comportamento": ad esempio, con riguardo alla corruzione, tanto attiva che passiva, essi trasfondono il contenuto dei divieti espressi dalle fattispecie incriminatrici (abbracciando pure ipotesi che potrebbero non rientrare nella sfera di tipicità delle norma penale: si pensi agli omaggi); altri vengono dettati in tema di conflitto di interessi, con una un'analitica descrizione della disciplina e delle modalità della sua risoluzione; iii) il rinvio alle procedure operative (o protocolli), allegate al modello, che contengono le misure organizzative e cautelari rivolte a ridurre il rischio di consumazione dei reati; peraltro, alcuni modelli, fermo il predetto rinvio, rilasciano una sintesi di tali misure, allo scopo di consentire al giudice, chiamato ad apprezzarne l'idoneità e l'effettività preventive, di avere una 'prima idea' sulla 'qualità' della *compliance*.

Dalla lettura dei modelli si possono trarre alcuni esempi.

Con riguardo alla corruzione attiva, un simile rischio può riguardare i rapporti con autorità ispettive o di vigilanza o con l'autorità giudiziaria oppure eventuali rapporti tra la società e organismi della pubblica amministrazione. È risaputo che la dazione della tangente 'liquida' è, non di rado, soppiantata, nella prassi, dal ricorso a diversi strumenti, tra i quali campeggiano le consulenze, le sponsorizzazioni, le liberalità, le forniture e le assunzioni. Di conseguenza, le società, possono dotarsi di un'apposita procedura che disciplina lo svolgimento delle predette attività, che, come si è detto, potrebbero rivelarsi strumentali alla commissione del reato di corruzione attiva. Tale procedura si ispira al principio della "segregazione delle funzioni", evitando, in particolare e ove possibile, che la funzione proponente coincida con quella che verifica l'esecuzione della consulenza. Sul terreno delle cautele sostanziali, per ridurre ragionevolmente tale rischio di corruzione attiva, si può istituire un *black period*, vale a dire un divieto di assegnare consulenze o liberalità, di rilasciare sponsorizzazioni, di

prescegliere fornitori o di effettuare assunzioni nei confronti di soggetti pubblici (dei loro familiari o di coloro con i quali tali persone intrattengono stretti legami o di società o imprese a costoro riconducibili) rappresentativi di autorità che stanno svolgendo attività ispettive o di vigilanza nei confronti della società ovvero di amministrazioni pubbliche con le quali la società abbia in corso rapporti (ad esempio, legati alla partecipazione a gare, alla richiesta di autorizzazioni, concessioni, permessi, sovvenzioni, agevolazioni, ecc.). Un analogo divieto copre l'arco di tempo (di due/tre anni) successivo all'espletamento degli atti ora menzionati. Con riguardo alle *assunzioni*, è opportuno evidenziare che il *black period* costituisce l'attuazione, nel settore privato, del cd. *pantouflage*, di cui all'art. 53, comma 16-ter, d. lgs. 165/2001: il divieto viene, peraltro, esteso ai familiari e agli altri soggetti poc'anzi citati. Quanto alla individuazione del novero dei 'soggetti pubblici', dei loro familiari e di coloro con i quali tali persone intrattengono stretti legami, nei cui confronti dovrebbero operare le descritte limitazioni, si tende a fare riferimento, con gli opportuni adattamenti, alla definizione di "persone politicamente esposte", contenuta nell'art. 1 dell'Allegato tecnico al d.lgs. n. 231 del 2001. È da rimarcare, poi, che il divieto di assunzione, da parte della società, abbraccia non soltanto coloro che esercitano funzioni decisorie o negoziali, ma anche chi svolge attività endoprocedimentali destinate ad influire sul contenuto del provvedimento.

Quanto alla corruzione passiva, le 'migliori' procedure recepiscono le prescrizioni contenute nei PTPC delle pubbliche amministrazioni. In questo ambito, una speciale importanza riveste pure il tema della salvaguardia della "riservatezza" delle notizie di gara da indebiti "contatti/pressioni/offerte/promesse/dazioni illecite, ecc. tendenti a condizionare lo svolgimento dell'attività. Nell'impossibilità di reperire cautele munite di assoluta efficacia impeditiva, alcune procedure: i) enfatizzano l'obbligo per tutti coloro che sono coinvolti, a qualsiasi titolo, nella procedura, di denunciare tali comportamenti, precisando che la trasgressione di tale obbligo costituisce non soltanto una grave violazione disciplinare, passibile anche di sanzioni risolutive del rapporto di lavoro, ma pure, ricorrendone le condizioni, una violazione dell'obbligo di denuncia, sancito dagli artt. 361 e 362 c.p.; ii) istituiscono, nel contesto delle gare più a rischio, un Registro, che contiene i nomi delle persone, che, in ragione delle loro funzioni, detengono e/o hanno accesso alle *informazioni relative alla gara* (analogamente a quanto previsto dall'art. 115-bis TUF, in tema di emittenti quotati); la formazione di tale Registro ha la finalità di sviluppare una maggiore sensibilità ed

attenzione da parte degli operatori sulla delicatezza delle informazioni di cui dispongono, la cui propalazione, al di fuori dei casi consentiti dalle legge, fomenterebbe asimmetrie informative, in contrasto con i principi di correttezza e di trasparenza delle procedure di gara. Inoltre, la tenuta del Registro agevola lo svolgimento delle attività di vigilanza, atteso che, in caso di fuga di notizie riservate, non potrebbe che muoversi dall'analisi della tenuta del sistema di riservatezza imperniato sul Registro. Un simile sistema viene assistito da presidi informatici, che consentono l'accesso ai soli soggetti legittimati. Questi esempi dimostrano che anche nel settore delle imprese private la compliance comprende misure di tipo interdittivo, cioè misure volte a evitare lo svolgimento di determinati compiti da parte di dipendenti in potenziale conflitto di interessi. Tali misure possono esser adottate molto più agevolmente, in quanto stabilite nell'esercizio dell'autonomia organizzativa dell'imprenditore. Nelle pubbliche amministrazioni, al contrario, tali misure sono di difficile adozione stante la ricordata riserva di legge per stabilire inconfiribilità o incompatibilità di rilevanza pubblicistica.

Con riguardo al governo dei rischi-reato (reati fiscali, riciclaggio, ecc.) legati alla gestione delle risorse finanziarie, spiccano tra le regole di comportamento, ricavabili dalle *best practices*, quelle che stabiliscono: 1) che, qualora, nel contesto di un'operazione, compaiano uno o più soggetti interposti, l'operazione possa essere conclusa solo se si accerta: i) la necessità dell'attività di interposizione; ii) la configurazione giuridica ed organizzativa del soggetto interposto; iii) l'affidabilità etica e professionale del soggetto interposto; 2) che, in presenza di una controparte, che operi o abbia sede in Paesi inseriti in una *Black List* o a fiscalità privilegiata, venga posta in essere un'adeguata e rafforzata verifica dell'identità della controparte, dell'effettivo beneficiario dell'operazione, dell'eticità della controparte e dell'origine del patrimonio o dei fondi impiegati nell'operazione, con l'introduzione di una procedura informatica che non dà corso all'operazione in assenza di tali attività identificative o nel caso di una insufficiente esecuzione.

8.11. L'attuazione dei codici

Occorre una sistematica rilevazione da parte dell'ANAC dei codici approvati, soprattutto dopo che si sarà avviata la "seconda generazione" di codici. Questo monitoring costante, almeno a

cadenza annuale, dovrà verificare, attraverso l'accesso diretto ai siti delle amministrazioni o attraverso indagini mirate, anche nella forma dell'accertamento ispettivo:

- a) L'effettiva adozione dei codici;
- b) L'adozione con procedimento realmente partecipato;
- c) I codici che hanno sperimentato la strada della integrazione e specificazione;
- d) I codici che hanno sperimentato la strada dell'individuazione di doveri nuovi e diversi rispetto al codice nazionale;
- e) Gli strumenti adottati dalle amministrazioni per vigilare sull'effettivo rispetto dei doveri dei codici, con l'indicazione del ruolo svolto rispettivamente, dal RPCT, dall'OIV, dall'UPD, dai dirigenti degli uffici.

Da non trascurare anche indagini, da svolgersi con gli strumenti delle altre scienze sociali, sulla effettiva condivisione dei valori generali e dei doveri specifici fissati nei codici e sulla percezione soggettiva (in termini di onerosità, utilità, vincolo e rigidità) da parte dei funzionari pubblici. In questa direzione vedi i risultati dell'indagine commissionata dall'Agenzia delle entrate all'Università di Tor Vergata.

9. I codici di comportamento nell'esperienza internazionale

Al fine di completare l'analisi della tematica dei codici di comportamento con uno sguardo alle esperienze internazionali, il Gruppo di lavoro ha potuto profittare di un parallelo lavoro di indagine predisposto dall'ANAC con un apposito Progetto sperimentale, coordinato dalla Prof. Nicoletta Parisi.

Il progetto ha comportato, la istituzione di un **gruppo di esperti stranieri** che sono stati invitati ad aderire all'iniziativa.

I quattordici esperti stranieri, di dodici Paesi differenti, sono funzionari di istituzioni pubbliche e alcuni enti della società civile particolarmente informati e impegnati nella materia. Gli esperti sono stati scelti combinando esperienza e competenza dell'esperto, con la rilevanza del Paese di provenienza.

Gli esperti che hanno contribuito a rispondere al questionario somministrato sono:

	Paese	Istituzione	Nome Esperto
1	Albania	Ministry of Infrastructure and Energy	Dott.ssa Armela Maxhelaku
2	Australia	Independent parliamentary expenses authority	Dott.ssa Annwyn Godwin
3	Estonia	Transparency International	Dott.ssa. Aive Pevkur
4	Francia	Haute autorite pour la Transparence dans la vie publique	Dott. Jean-Louis Nadal
5	Germania	Administrative Control & Transparency Authority	Dott. Hady Fink
6	Paesi Bassi	Department for Civil Service, Directorate-General for Public Administration, Ministry of the Interior and Kingdom Relations	Dott.ssa Marja van der Werf
7	Rep.Slovac ca	International Cooperation Unit National Crime Agency	Dott.ssa Helena Kanková
8	Romania	National Integrity Agency (ANI)	Dott.Ionut Pindaru
9	Spagna	Ministry of finance and civil service	Dott.Gregorio Laso
	Spagna/ Catalogna	Oficina Antifrau Catalunya	Dott.Jordi Tres Viladomat

10	Stati Uniti	Foreign affair officer on anti-corruption	Dott.ssa Janelle Kuroda
----	-------------	---	-------------------------

Le risposte fornite dagli esperti internazionali sono state inoltrate all'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) di cui si dirà oltre.

In secondo luogo è stato invitato a collaborare il Gruppo degli Stati contro la corruzione (GRECO), che, alla luce della propria competenza (in particolare ex articolo 21.3 delle regole di procedura, intitolato "Comunicazioni contenenti informazioni presentate per considerazione del GRECO") nella persona del Segretario esecutivo (dottor Gianluca ESPOSITO) ha risposto positivamente alla richiesta di supporto (a titolo gratuito). Il GRECO ha deciso di collaborare con l'ODIHR nell'attività di studio che, attraverso un'analisi comparata, indica quali sono le soluzioni normative più pertinenti alla fattispecie italiana.

È stato, poi, stipulato un accordo con l'ODIHR/OCSE - che ha confermato interesse e disponibilità a coordinarsi con ANAC - per un'analisi che ha preso spunto dal questionario preparato dal gruppo di lavoro italiano: infatti le risposte fornite dagli esperti di altri Stati interpellati sul punto sono state inoltrate all'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani che, dopo averle aggregate, ha provveduto ad analizzarle.

La relazione consegnata a inizio 2019 ha suggerito buone pratiche sia nella formulazione dei codici di condotta per i funzionari pubblici (e più precisamente elementi quali: la definizione dello scopo e del contenuto di un codice di condotta, ambito di applicazione) ed il processo di sviluppo e applicazione (e in particolare questioni come: chi ha la responsabilità di sviluppare il codice e perché; come si sviluppa il codice di condotta; garantirne il rispetto; monitoraggio degli standard di condotta; il responsabile del controllo; segnalazione, individuazione, indagine e sanzione di comportamenti scorretti; meccanismi di segnalazione; etc.).

In concreto il supporto si è nei mesi esteso, fino a ricomprendere le forme seguenti:

- i. studio comparativo, sulle questioni indicate nel questionario.

L'ufficio di Vienna dell'ODIHR, assieme al segretariato del GRECO, hanno stilato una lista di *good practices* disponibili, con indicazione di quelle meglio adattabili al contesto italiano. Il rapporto (affidato a un ricercatore svedese specializzato in etica applicata), consegnato a fine novembre 2018 (poi tradotto anche in italiano) risponde a questioni rilevanti (per esempio: perché sono importanti i codici di condotta?; tipologie di codici di condotta; applicazioni; valori) e stila una lista di esempi di codici di condotta, inclusa un'analisi dei punti di forza e delle possibilità di miglioramento delle disposizioni italiane, e una tabella comparativa dei risultati dell'indagine basata sulle risposte fornite dagli esperti internazionali;

- ii. visita studio di una ristretta rappresentanza di nostri esperti che, viste le buone pratiche disponibili sul “mercato”, vogliono incontrare un'istituzione pubblica di una giurisdizione particolarmente virtuosa, al fine di approfondire una o più tematiche rilevanti. La visita si è svolta in Svezia dal 9 all'11 settembre di questo anno.

Si è deciso conseguentemente di organizzare un evento di chiusura che raccolga i frutti di questa variegata attività di cooperazione internazionale per condividerli con il gruppo di lavoro degli esperti nazionali. All'evento – che si è tenuto a Roma il 4 aprile – hanno partecipato gli esperti del “tavolo nazionale”, nonché gli esperti stranieri e appartenenti alle tre organizzazioni internazionali coinvolte nella ricerca².

Le note che seguono danno conto in sintesi delle più rilevanti informazioni e valutazioni tratte dai tre richiamati documenti e del dibattito intervenuto nella sede del ricordato workshop del 4 aprile 2019.

9.1. L'adozione dei codici.

La forma “codice” è intesa come documento nel quale sono definiti in forma concisa e organizzata gli standard di comportamento attesi dai funzionari pubblici. Spesso il codice sintetizza valori e singoli

² I rapporti con il gruppo di esperti e con le organizzazioni internazionali è stato curato da Laura Valli e da Francesco Clementucci, che si ringraziano anche per il contributo dato in sede di workshop del 4 aprile 2019 e per le presenti note.

doveri contenuti in sparse disposizioni di legge o di altra fonte del diritto.

Secondo il rapporto del GRECO l'adozione di codici di condotta è altamente raccomandata dalle organizzazioni internazionali come misura di imparzialità e di prevenzione della corruzione. In questa direzione vanno la Raccomandazione n. R(2000)10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, e, ancora prima, l'*International Code of Conduct for Public officials* dell'ONU (1996) e le *1998 Recommendations of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service*.

I codici di cui si raccomanda l'adozione non necessariamente sono destinati a sostituire disposizioni di carattere giuridico contenute nella legislazione vigente in ciascun paese. Il codice può anche solo affiancarsi ai doveri stabiliti per legge e svolgere un compito di natura prevalentemente "etica", di richiamo di valori o standard di comportamento allo scopo di diffonderne la conoscenza e la condivisione da parte dei pubblici funzionari.

Non tutti i Paesi hanno adottato un Codice di comportamento. Gli esempi più significativi sono quelli della Germania e della Francia, dove il compito di fissare i doveri del pubblico funzionario è assolto dalla legge.

Laddove un codice è adottato, questo può assumere contenuti e finalità diverse, come si vedrà al prossimo punto.

9.2. Doveri giuridici e doveri etico/morali

A livello comparato si osserva una distinzione tra *compliance-based codes* e *aspirational codes*. Essa richiama la distinzione di stampo italiano tra codici di comportamento (a rilevanza giuridica) e codici di condotta (o etici, a rilevanza etico/morale),

I primi tendono ad individuare comportamenti vietati o permessi in una prospettiva strettamente giuridica: il mancato rispetto dei doveri provoca una risposta dell'ordinamento volta a ripristinare il rispetto della norma violata, normalmente nella forma di una sanzione, disciplinare, diversa da quella penale, ma avente lo stesso meccanismo di deterrenza. Il vantaggio di un simile approccio è la chiarezza, l'autorevolezza conferita al dovere (preso sul serio) e la maggiore garanzia del funzionario in caso di attivazione di un procedimento sanzionatorio. Gli svantaggi stanno nel rischio di rigidità, nella estraneità del processo (il dovere percepito come

imposto e non condiviso), nella maggiore tolleranza verso comportamenti di infrazione (al fine di evitare l'irrogazione della sanzione). L'esempio più importante di codice *compliance based* è costituito dal documento *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* degli USA, curato dall'*Office of Government Ethics*. Si tratta di un documento molto lungo, che contiene sia l'individuazione dei valori di fondo (il cui contenuto viene accuratamente definito) sia specifici doveri di comportamento, accompagnati da Linee Guida per l'effettiva attuazione.

I secondi, invece, sono volti alla condivisione e al chiarimento del contenuto dei valori e degli standards di comportamento. Il rispetto dei valori, standards e doveri è affidato alla libera volontà del funzionario, magari incentivato in questa direzione da collegio da organizzazioni di funzionari. L'esempio più significativo è quello del *Civil Service Code* del Regno Unito che non ha diretta rilevanza disciplinare, mentre a questo provvede un altro documento, il *Civil Service Management Code*.

Il documento OSCE spiega che nessun Paese adotta in modo rigido l'uno o l'altro approccio, ma che essi tendono a coesistere. In due modi: con la compresenza di codici con valore giuridico e di codici di valore etico (come nel caso dell'Italia); con la tendenza alla reciproca integrazione. I codici etici facilitano il rispetto dei doveri giuridici, mentre i codici giuridici sono aperti all'adesione condivisa da parte dei funzionari dei valori perseguiti, anche senza arrivare all'irrogazione di sanzioni disciplinari.

9.3. Principi e valori generali

Come si è detto, tutti i codici di comportamento, indipendentemente dalla loro natura, contengono una elencazione di grandi valori ("*core values*") che il pubblico funzionario è tenuto a rispettare.

Il rapporto dell'OCSE ha provato a richiamare in una tabella i valori ricorrenti nella generalità dei codici di comportamento.

Due regard of the law (Dovuto rispetto alla legge)
Integrity (Integrità)
Impartiality (Imparzialità)
Confidentiality (Riservatezza)
Honesty (Onestà)
Efficiency (Efficienza)
Effectiveness (Efficacia)
Serving the public interest (Servizio dell'interesse pubblico)
Avoidance of conflict of interests (Evitare i conflitti d'interesse)
Declaration of assets, financial interests and outside activities (Dichiarazioni di interessi patrimoniali, finanziari e attività esterne)
Prohibition of bribery (Divieto di corruzione)
Acceptance of gifts and favours (Accettazione di regalie e favori)
Pre- and post-public employment restrictions (Restrizioni di impieghi prima e dopo uffici pubblici)
Duty to report suspicious activities (Dovere di rivelare attività sospette)
Individual and collective accountability (Responsabilità individuale e collettiva)
Refraining from seeking personal benefits or abusing powers granted because of the public office (Astenersi dal cercare benefici personali o poteri abusivi concessi a causa dell'ufficio pubblico)
Proper use of public resources (Uso corretto delle risorse pubbliche)

Nelle diverse esperienze nazionali si va dalla mera indicazione dei valori ad una puntuale specificazione del loro contenuto, anche in rapporto alla natura del codice: nei codici di tipo *aspirational* la definizione dei contenuti dei valori è meno necessaria, dal momento che i valori sono proposti e aperti alla spontanea condivisione da parte del funzionario pubblico, mentre nei codici *compliance based* precisare il contenuto dei valori generali è condizione per l'applicazione di misure sanzionatorie in caso di infrazione.

9.4. Obiettivi perseguiti

L'esperienza internazionale è utile perché a livello tanto di organizzazioni internazionali quanto di singoli Stati ci si interroga sugli obiettivi che l'ordinamento persegue con la compilazione dei codici di comportamento. Così dal rapporto dell'OSCE almeno 5 obiettivi comuni, che vanno dalla chiarificazione delle regole di diritto (ai fini di una loro maggiore comprensione e applicazione) alla precisazione del ruolo dei funzionari pubblici agli occhi dei cittadini, dal rilancio delle regole etiche in un panorama dominato dalle esigenze di funzionalità alla promozione dell'imparzialità come regola soggettiva del funzionario, fino al coinvolgimento della cittadinanza nel suo complesso.

Se un obiettivo generale e comune può essere ricavato, esso consiste nella promozione di una maggiore consapevolezza ("awareness") dei comportamenti che un pubblico funzionario deve tenere nelle diverse circostanze dello svolgimento dei propri compiti pubblici.

9.5. Codice nazionale e codice decentrato (di amministrazione, per settori omogenei di amministrazione)

L'esperienza della distinzione tra un codice nazionale valido per tutti i pubblici i funzionari, indipendentemente dall'amministrazione in cui operano, e codici di amministrazione mirati a definire doveri e comportamenti attesi coerenti con le caratteristiche e il *modus operandi* delle singole amministrazioni pubbliche, non sembra essere una particolarità dell'ordinamento italiano.

L'analisi delle esperienze straniere dimostra che è generalizzata l'attenzione alla definizione di codici specifici per singole amministrazioni. Questo avviene anche nei casi in cui non vi sia (come in Germania e in Francia) un vero e proprio codice nazionale, ma solo regole di comportamento fissate dalla legge.

Si assiste dunque a una prassi di codificazione multilivello che corrisponde anche a diversi ruoli che i codici possono svolgere. Così, se a livello nazionale tende a prevalere il modello del codice contenente i grandi valori e principi nei quali ogni funzionario pubblico si possa riconoscere, a livello decentrato prevale il modello della esemplificazione di comportamenti attesi che siano allo stesso tempo coerenti con i grandi valori comuni e articolati in rapporto alla specifica condizione del lavoro della amministrazione in cui si opera.

Sotto questo ultimo profilo l'esperienza di legare strettamente i codici di comportamento alle misure di prevenzione della corruzione non appare una particolarità italiana. Al contrario l'Italia si è allineata, con la legislazione recente (a partire dalla legge n. 190 del 2012) alle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali (in particolare del GRECO) che da sempre vedono nel rafforzamento dell'imparzialità soggettiva del funzionario pubblico una misura fondamentale di prevenzione della corruzione.

9.6. Ambito soggettivo. Gli enti nei quali si applicano i doveri dei codici

Alla ricerca di una nozione unitaria di “funzionario pubblico” è rilevante definire l'ambito soggettivo di applicazione dei codici di comportamento tanto sul versante delle amministrazioni nelle quali i doveri di comportamento si attuano (ovvero tenute all'adozione di propri codici di comportamento) quanto sul versante delle categorie di soggetti che all'interno delle amministrazioni sono tenuti a rispettare valori generali e comportamenti attesi fissati nei codici.

Le esperienze che si sono studiate nei diversi Paesi restano differenziate, con una tendenza di fondo: a codici *compliance based* corrisponde una maggiore restrizione del campo di applicazione, mentre nei codici di tipo *aspirational* corrisponde la tendenza alla massima estensione dell'ambito soggettivo. La tendenza si giustifica con l'esigenza di chiarire bene le conseguenze giuridiche dell'infrazione ai doveri di comportamento. Vista la netta differenza di conseguenze tra le violazioni nel settore pubblico e nel settore privato, i codici di comportamento per i pubblici funzionari tendono ad applicarsi solo alle amministrazioni pubbliche in senso stretto.

Di fronte alla differenziazione di approcci si registra, invece, una sempre maggiore spinta delle organizzazioni internazionali verso la massima possibile estensione della nozione di settore pubblico e di pubblico funzionario³. Nelle raccomandazioni delle organizzazioni

³ Nel rapporto dell'OCSE si legge, ad esempio: “To this end, the definition of “public sector” and “public official” should be as broad as possible to cover the wide spectrum of the public administration and especially employees that, in first sight, may not appear to fall under the scope of the code due to the nature of their duties or their employment status (e.g. employees of state-owned enterprises, temporary officials etc).”

internazionali tende a prevalere un approccio di tipo sostanziale: al di là della diversa forma giuridica tra soggetti la cui organizzazione e attività è retta da regole di diritto pubblico e di diritto privato (distinzione peraltro non sempre applicabile in modo chiaro in tutti i paesi), ciò che conta è lo svolgimento effettivo di attività di pubblico interesse; quando il funzionario agisce per la cura di un interesse pubblico, generale, i suoi comportamenti si devono ispirare a valori e principi più rigorosi di quelli applicabili ai dipendenti di un'impresa che opera sul mercato. Molti doveri sono comuni, molti altri, a partire dal dovere di imparzialità, sono specifici dell'esercizio di una funzione pubblica.

9.7. Ambito soggettivo. Le categorie di funzionari pubblici che devono rispettare i doveri.

In tutti i paesi i primi destinatari dei codici di comportamento sono i funzionari pubblici, dipendenti da pubbliche amministrazioni in senso stretto.

Generalizzata è la tendenza a non comprendere, salvo eccezioni (si veda la convenzione UNCAC delle Nazioni Unite), i componenti di organi politici tra i destinatari dei codici. Ciò deriva, come nel nostro paese, dalla difficoltà di applicare ai politici, soprattutto se la loro carica è elettiva, le stesse conseguenze (per esempio in termini sanzioni) previste per i pubblici funzionari. Semmai in alcuni paesi è molto avanzata l'esperienza dell'adozione di specifici codici di condotta, a contenuto più di tipo etico/politico che giuridico, che vincolano i titolari di cariche politiche a comportamenti in molti casi più rigorosi di quelli stabiliti per i funzionari professionali, ma con conseguenze in caso di infrazioni anche più drastiche: nell'impossibilità di comminare sanzioni graduate all'infrazione dei doveri consegue l'allontanamento dalla carica (per lo più spontaneo, dimissioni).

Anche in altre esperienze si tende ad assimilare il destino dei titolari di incarichi amministrativi di vertice a quello dei politici, salvo che per i primi non è necessaria l'adozione di un distinto codice, ben potendosi estendere il codice valido per i funzionari professionali anche a queste figure.

Grande attenzione è posta, anche all'estero, sui funzionari con incarico temporaneo e ai collaboratori esterni delle pubbliche amministrazioni, anche se appaiono molto differenziate le tecniche con le quali operare l'estensione a queste figura dei doveri dei codici di comportamento generali.

9.8. La tecnica di redazione dei codici.

A) *Le tecniche di redazione nei due approcci di fondo*

Alla generale distinzione tra codici di tipo *compliance based* e codici di tipo *aspirational* corrispondono tecniche differenziate di redazione dei codici.

Nei codici *aspirational*, il cui scopo fondamentale è la condivisione dei grandi valori da parte del pubblico funzionario, la tecnica redazionale tende a premiare l'individuazione di un numero ristretto di *core values*, magari accompagnati da articolate definizioni per circoscriverne (o arricchirne) il contenuto, in modo da stimolare nel funzionario sentimenti elevati di condivisione e di identità professionale. Il grande valore deve essere adeguatamente evocativo così da stimolare, nel funzionario, un autonomo processo di individuazione dei comportamenti coerenti con il rispetto di tali valori.

Nei codici *compliance based*, invece, lo scopo principale del codice è di precisare, anche nel dettaglio, comportamenti attesi, così da guidare più da vicino il comportamento del funzionario pubblico e da chiarificare al massimo, in termini di garanzia dei propri diritti, le conseguenze dell'infrazione (sanzione applicabile, procedimento di valutazione del comportamento e di irrogazione dell'eventuale sanzione). Di qui tecniche di redazione molto lunga e dettagliata dei doveri del funzionario (come nell'esperienza USA).

Nella realtà delle esperienze concrete dei diversi paesi non si riscontra mai una tecnica di redazione "pura" totalmente coerente con il modello di codice adottato. Prevale un approccio che si potrebbe dire "misto", incoraggiato apertamente dalle organizzazioni internazionali, come risulta in modo evidente dai tre rapporti redatti per conto dell'ANAC: un modello nel quale si possano sommare i pregi di entrambe i modelli, magari cercando di minimizzarne gli svantaggi.

Così, ad esempio, in un codice ad effetti strettamente giuridici ben si possono combinare i positivi effetti della individuazione di grandi valori e principi, della generale e preventiva definizione dei contenuti di ciascuno di questi grandi valori (la promozione di una condivisione e di una spontanea adesione ai valori in luogo di una mera imposizione dall'esterno) con le esigenze di chiarezza sulle conseguenze (disciplinari) dell'infrazione e di garanzia.

Nella prospettiva di garanzia, allora, è necessaria un'opera di più precisa individuazione dei doveri e dei comportamenti attesi, che può avvenire nella forma di una ampia esemplificazione di comportamenti da tenere, al presentarsi di diverse situazioni nell'esercizio dei propri compiti.

L'esemplificazione dei doveri adempie quindi alla doppia funzione del sostegno al lavoro di identificazione soggettiva del funzionario con i grandi valori promossi dal codice e di specificazione di ipotesi di possibili infrazioni. In questo modo anche la tipologia delle sanzioni applicabili corrisponde ad una valutazione di gravità dell'infrazione che è rimessa agli organi competenti al procedimento disciplinare, evitando eccessive automaticità e rigidità.

B) L'attenzione alla "competenza etica" del funzionario

Quello che forse manca al dibattito polarizzato tra queste due definizioni è l'attenzione alla capacità del dipendente pubblico di ragionare in modo etico nell'uso del proprio potere discrezionale. Come si costruisce o rafforza questa competenza etica?

a) In primo luogo, considerando valori e competenze le due componenti ugualmente essenziali di un codice di condotta.

Pur essendo storicamente mantenuti in diversi ambiti (filosofia, gestione manageriale), i due concetti sono strettamente interconnessi, in particolare nell'area della gestione del servizio pubblico, che cerca di promuovere l'efficienza manageriale nell'ottica del bene pubblico.

La virtù riguarda lo sviluppo della saggezza e del giudizio equilibrato. La competenza consiste nell'esercizio di un'abilità tecnica che può informare la virtù ma non sostituirla. La competenza ha bisogno di uno scopo, la virtù lo fornisce. Il perseguimento dell'interesse pubblico costituisce lo scopo per l'esercizio di competenza.

b) In secondo luogo, fornendo valori chiari e comprensibili nei codici di condotta per aiutare il funzionario ad identificare il pubblico interesse in questione. Forse l'esempio più chiaro riguarda i concetti di lealtà e servizio.

Anche quando la lealtà è esplicitamente dichiarata, in alcuni casi, al pubblico ufficiale viene detto di rimanere fedele alla costituzione o al sistema di leggi o codice etico. In altri casi, al pubblico ufficiale viene detto di essere fedele al governo o al paese. Nei paesi che sembrano avere meno problemi con la corruzione, la lealtà si manifesta quasi sempre come lealtà verso i cittadini, la costituzione, i codici etici o le leggi. In altri paesi che sembrano avere più problemi con la corruzione i funzionari pubblici sono diretti a essere fedeli al governo e a concentrarsi sul rispetto della gerarchia di comando.

Ora, il servizio verso i cittadini è concetto che meglio si adatta ad una pubblica amministrazione responsabile.

L'esemplificazione come tecnica di precisazione dei grandi valori, di specificazione di nozioni giuridicamente indeterminate viene suggerita dalle organizzazioni internazionali tanto a livello centrale (i comportamenti attesi da ciascun pubblico funzionario indipendentemente dall'amministrazione in cui opera) quanto al livello di singola amministrazione. Anzi, a livello di singola amministrazione questa tecnica trova la sua applicazione più coerente: per ogni grande valore (imparzialità, integrità, diligenza, lealtà), si simulano comportamenti attesi, non più definiti in termini astratti da ricavati dalla concreta situazione dell'amministrazione all'interno della quale il funzionario svolge i suoi compiti, dalle circostanze di contesto organizzativo alla concreta organizzazione del procedimento amministrativo, alla concreta organizzazione del lavoro, ai rapporti che il funzionario deve tenere con il pubblico (con gli interessi sottesi alla partecipazione al procedimento).

9.9. Le fonti per l'adozione dei codici.

Il problema della fonte di produzione dei codici di comportamento risente, evidentemente, dalla natura e degli obiettivi del codice. Così, in codice *compliance based* è adottato normalmente da una fonte di produzione del diritto, mentre un codice *aspirational* può essere adottato anche nella forma di un documento predisposto da un ufficio, da un'agenzia statale, ma privo del valore di fonte giuridica.

Come è noto negli altri paesi non si registra una privatizzazione del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche come adottata nel modello italiano. Altrove, quindi, non si pongono i problemi assai complessi che da noi caratterizzano il rapporto tra fonte unilaterale pubblicistica e fonte contrattuale.

Ciò non esclude che nella formazione dei codici di fonte unilaterale pubblicistica negli altri paesi le organizzazioni sindacali contribuiscano alla definizione dei contenuti dei codici.

Laddove la legge è molto puntuale nella individuazione dei doveri di comportamento (vedi Francia e Germania) in generale non si sente il bisogno dell'adozione di un distinto codice, anche se l'adozione di un documento che dia sintesi a doveri molto articolati e, soprattutto, distribuiti in fonti normative diverse, può rivelarsi di grande utilità.

9.10. Il processo di formazione dei codici.

Le organizzazioni sono concordi nel sottolineare l'importanza del processo di formazione dei codici, soprattutto a livello di singola amministrazione. Poiché il problema principale dei codici di comportamento è la condivisione di valori e di comportamenti attesi si sottolinea l'importanza del pieno coinvolgimento dei principali soggetti coinvolti.

In primo luogo i vertici (politici, manageriali) dell'organizzazione. Il coinvolgimento serve sicuramente perché i Vertici conoscano appieno quali siano i comportamenti attesi dai funzionari, perché applichino a sé stessi analoghi valori e concreti doveri di comportamento e perché si astengano da esercitare sui funzionari pressioni che possano compromettere il rispetto dei doveri ricadenti sui funzionari. Una sana organizzazione è caratterizzata dalla condivisione di regole e dalla comune accettazione di tali regole. Laddove il funzionario percepisce una differenziazione nell'applicazione delle regole il suo tasso di condivisione diminuisce.

In secondo luogo gli stessi funzionari. L'indicazione è meno banale di quanto appaia, perché sottolinea che occorre una piena conoscenza dei doveri, anche nella forma della esemplificazione di comportamenti attesi in rapporto a grandi valori del lavoro pubblico e della simulazione di situazioni possibili nelle quali applicare la regola astratta. Il coinvolgimento, dovrebbe essere capillare tale da raggiungere, potenzialmente ogni singolo funzionario di

un'organizzazione, in quanto persona e in quanto assegnatario di compiti in un ufficio. Il coinvolgimento, poi dovrebbe riguardare anche le organizzazioni collettive nelle quali i funzionari si organizzano, siano esse di tipo sindacale o professionale o sindacali).

In terzo luogo i cittadini. Il coinvolgimento in questo caso ha il valore della conoscenza di quanto avviene nell'amministrazione quanto alla individuazione dei doveri. Il cittadino, partecipando alla procedura, è posto nella condizione di sapere quali sono i comportamenti attesi dai funzionari, sia per i compiti di tipo "interno" sia per quelli esterni, nei quali cioè il funzionario interloquisce attivamente con i cittadini e i loro interessi. È fondamentale che il cittadino comprenda se l'amministrazione persegue effettivamente e con efficacia l'imparzialità dell'azione del funzionario o se lascia zone di indeterminatezza dei doveri. Il tutto allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini e di migliorare l'attuale (scarsa) fiducia nell'integrità e imparzialità delle istituzioni.

9.11. La cultura della compliance nel settore pubblico. La formazione alla concreta applicazione dei doveri.

I funzionari pubblici devono essere adeguatamente consapevoli delle disposizioni del codice per renderlo efficace. Un programma di divulgazione e formazione è essenziale per garantire che i funzionari comprendano i regolamenti, i loro obblighi e gli standard a cui ci si aspetta siano conformi.

Alla luce della relazione del segretariato del GRECO, la sensibilizzazione pubblica può essere ottenuta attraverso:

- i. Pubblicazione (anche su internet) delle strategie anticorruzione;
- ii. Conferenze anticorruzione annuali;
- iii. Comunicati stampa o anche dibattiti radiotelevisivi riguardanti strategie anti-corruzione;
- iv. Discussione di strategie anti-corruzione nelle scuole, nelle università o anche in altri spazi d'educazione, come le biblioteche;
- v. Campagne pubblicitarie;
- vi. Relazione pubblica sull'attuazione della strategia anti-corruzione, che è, in alcuni Paesi, parte stessa della legislazione anti-corruzione;

- vii. Esame delle iniziative anti-corruzione e pubblicazione dei risultati del sondaggio.

9.12. *L'enforcement* dei codici. Il monitoraggio.

L'interrogativo più rilevante è come ottenere osservanza effettiva del Codice. Alla luce della relazione preparata dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (in inglese ODIHR) di OSCE, l'attenzione del codice di condotta è generalmente rivolta ad uno dei due approcci principali: la conformità o l'aspirazione. Come detto sopra i codici basati sulla conformità (*o compliance*) manifestano chiaramente la propria origine giuridica. I documenti assumono l'aspetto di un testo giuridico, con numerosi riferimenti alle leggi che disciplinano la pubblica amministrazione. Il linguaggio di tali codici è spesso orientato nel dire ai dipendenti cosa fare o non. Il punto di forza di questi codici è la loro estrema chiarezza su quali sono nel dettaglio i comportamenti ammessi e non. Tuttavia, la sfida di questo approccio è la difficoltà per alcuni individui a recepire Linee Guida con queste caratteristiche e ad applicare una regola scritta al mondo reale. I documenti basati sull'osservanza possono anche cadere nella trappola di creare delle lacune: quando l'attenzione è rivolta unicamente al significato letterale della legge, piuttosto che allo suo obiettivo pratico, è facile imbattersi in aree grigie, in cui la sola interpretazione letterale non è in grado di coprire tutti i possibili scenari presenti nel mondo reale.

L'alternativa può essere quella di adottare un codice di condotta che si basi su aspirazioni. Documenti di questo tipo focalizzano maggiormente l'attenzione sullo spirito (non nella lettera) della legge, fornendo indicazioni di massima su come un amministratore pubblico dovrebbe comportarsi, piuttosto che fornire semplicemente regole secche da rispettare. Questi codici danno maggiore importanza ai valori cui dovrebbero ispirarsi chi lavora nelle istituzioni, piuttosto che alle leggi che orientano il loro comportamento. La conclusione comunque non indica un metodo sicuro per attuare un codice di condotta efficace, ma l'efficacia e la conformità possono essere migliorate da alcuni elementi, quali:

- **Chiarezza dei contenuti:**

Un primo passo per applicare il codice in modo efficiente potrebbe

essere quello di evitare qualsiasi forma di ambiguità. Chiarire quali sono i comportamenti attesi e da incoraggiare, quali invece quelli da evitare, e le conseguenze derivate da una cattiva condotta, può aiutare a ridurre l'ambiguità.

- **Sanzioni nette, adeguate e proporzionali:**

Tutte le misure di responsabilità messe in atto - disciplinari o penali - devono essere nette, ma al contempo adeguate e proporzionali all'entità della condotta scorretta. In alcuni casi, consulenze individuali o corsi di formazione aggiuntivi possono rivelarsi la migliore. Tra Paesi dell'OCSE, le sanzioni più comuni per le violazioni dell'integrità sono di natura disciplinare o penale. In ogni paese, la sanzione disciplinare imposta varia in base alla gravità della violazione del codice: si va dai semplici avvertimenti fino alla sospensione o la rimozione dal servizio. Nella maggior parte dei paesi membri dell'OCSE è spesso obbligatorio che le organizzazioni coinvolte nella procedura disciplinare notificano alle autorità giudiziarie e alle forze dell'ordine un sospetto reato. Le sanzioni per violazioni di condotta sono spesso comminate da alti dirigenti, da un'autorità centrale o da un tribunale. Infine, la pubblicazione di informazioni riguardanti la natura e l'esito delle attività di contrasto ha un effetto deterrente sulle future non-conformità e aiuta a migliorare la trasparenza.

- **Controlli regolari:**

Possono contribuire a rafforzare ulteriormente l'applicazione del codice. Tali controlli, preferibilmente condotti da un'agenzia indipendente, aiutano ad individuare i rischi per l'integrità all'interno di ciascuna istituzione. In questo modo, è possibile a) identificare i problemi prima che si sviluppino ulteriormente, e b) individuare le aree di rischio per dipendenti e autorità di vigilanza, cosicché tutti i soggetti coinvolti abbiano una visione comune dei valori e del comportamento richiesto.

- **Garanzia di un processo di sviluppo inclusivo e partecipato**

La maggior parte degli studi sui codici di condotta sottolinea l'importanza della consultazione nell'elaborazione di codici di condotta per gli enti pubblici. Ciò dovrebbe coinvolgere una serie di soggetti interessati, come i funzionari pubblici stessi, gli utenti finali del servizio pubblico in questione e la società civile in generale. Ciò consente un prezioso impulso da parte di chi sarà soggetto al nuovo codice e aiuta a trasmettere un senso di appartenenza.

- **Vertice forte ed esemplare**

Codici di condotta efficaci dovrebbero ricevere il pieno, chiaro e

incondizionato sostegno da parte dei più alti livelli di dirigenza.

- **Inserimento del codice in un contesto allargato di gestione dell'integrità**

I codici dovrebbero costituire una parte di un quadro etico più ampio, in una strategia anticorruzione integrata che possa includere accesso libero all'informazione, formazione etica, meccanismi di risoluzione dei conflitti d'interesse, protezione degli informatori (*whistleblowing*) e sostegno a mezzi d'informazione liberi e ad una società civile attiva ed impegnata.

- **Individuazione degli organi amministrativi responsabili dell'attuazione**

La creazione di una specifica struttura amministrativa con un mandato per sorvegliare il processo di attuazione è una preconditione per il successo del codice di condotta.

- **Sviluppo di incentivi per la conformità**

Il sistema di misurazione della performance dovrebbe mirare ad incentivare il personale e l'istituzione, attraverso un meccanismo premiante, a massimizzare la buona produttività.

La soluzione che si potrebbe prospettare è quella di creare un meccanismo di incentivazione alla buona condotta produttiva. Premiare assieme il dipendente e l'organizzazione che adotta uno stile comportamentale coerente con il Codice, avrebbe l'utile funzione di incentivare in positivo l'obiettivo di buon comportamento.

- **La formazione di una casistica**, tratta dai codici e dall'applicazione dei doveri in sede disciplinare.

III PARTE - INDICAZIONI PER UNA NUOVA GENERAZIONE DI CODICI DI COMPORTAMENTO

10. La persistente utilità di Codici di comportamento

Al termine della complessa ricostruzione della disciplina vigente e delle sue difficoltà applicative, il Gruppo di lavoro, nel rimettere all’Autorità le sue principali conclusioni e qualche proposta operativa, ritiene opportuno rispondere al quesito di fondo che è stato alla base dell’intero lavoro: sono ancora necessari dei Codici di comportamento destinati ai pubblici funzionari?

I Gruppo di lavoro ritiene che l’esigenza di rivisitare in modo organico i doveri di comportamento dei pubblici funzionari, esca non solo confermata, ma rafforzata, nonostante le ricordate difficoltà di attuazione.

In Italia, come anche in prospettiva comparata, il rafforzamento, sul lato soggettivo, della rilevanza giuridica dei comportamenti individuali, dell’imparzialità dei pubblici funzionari, si rivela uno strumento indispensabile per la garanzia dell’imparzialità complessiva delle pubbliche amministrazioni e delle loro decisioni, sottoposte in modo crescente al rischio di pressioni improprie, provenienti da spinte politiche (per premiare interessi clientelari ovvero interessi economici) o direttamente dagli interessi interessati dalle decisioni pubbliche.

Superati i “filtri” delle misure che impediscono l’accesso o la permanenza nella carica/incarico pubblico a coloro non siano in condizione di svolgerlo in modo imparziale, resta forte, come risulta dalle esperienze straniere che si sono esaminate e dalle costanti e ripetute raccomandazioni delle organizzazioni internazionali (ONU, Consiglio d’Europa, OCSE, OSCE), l’esigenza di “accompagnare” il comportamento del pubblico funzionario con una più articolata individuazione di comportamenti utili allo svolgimento imparziale dei compiti che gli sono affidati.

Nell’ordinamento italiano questa esigenza è rafforzata dalla relativa “dequotazione” che negli ultimi anni ha subito la responsabilità disciplinare dei funzionari a tutto vantaggio di una quasi esclusiva rilevanza penale dei comportamenti. Non solo in troppi casi il procedimento disciplinare si arresta in attesa della conclusione del procedimento penale, ma si è attenuata la stessa percezione dei

doveri a rilevanza solo disciplinare, quasi fossero doveri “minori” e la loro infrazione quasi irrilevante (“se non c’è reato penale, non c’è responsabilità”).

La maggiore attenzione posta dalla legge n. 190 del 2012 sulla prevenzione della corruzione, come misura non alternativa rispetto alla repressione penale ma tale da introdurre anticorpi organizzativi più diffusi e radicati della sola deterrenza legata alla sanzione penale, costituisce una indubbia spinta a considerare i codici di comportamento come uno strumento complementare, sul piano soggettivo, con le misure oggettive, organizzative che ogni amministrazione individua nel proprio PTPCT al fine di ridurre il rischio corruttivo.

Occorre, poi, rispondere ad una seconda domanda generale: individuare nuovi doveri di comportamento con precisa rilevanza giuridica (disciplinare) può entrare in conflitto con l’esigenza della funzionalità delle pubbliche amministrazioni? Più in particolare: una maggiore precisazione di doveri e una più effettiva attivazione della responsabilità disciplinare può alimentare ulteriori timori e fughe dalla responsabilità da parte dei funzionari pubblici, paralizzando l’azione amministrativa e la consapevole adozione di decisioni pubbliche?

Il Gruppo di lavoro ritiene che i principi di imparzialità e di buon andamento fissati dalla nostra Costituzione (art. 97) non solo debbano, ma possano essere pienamente e coerentemente applicati senza che vi sia sacrificio dell’uno rispetto all’altro. In questa direzione l’ANAC ha dimostrato, nell’esercizio dei suoi poteri di regolazione e vigilanza in materia di misure di prevenzione della corruzione, piena consapevolezza del rischio di ricette unilaterali e uniformanti che calino sulle nostre amministrazioni, peraltro attraversate da gravissime difficoltà operative e organizzative, compromettendone la rapidità e la qualità delle decisioni assunte al servizio dell’interesse generale. Il PNA, le Linee Guida già adottate, le deliberazioni di vigilanza, dimostrano come l’ANAC eserciti i propri poteri nel senso dell’indirizzo e della raccomandazione all’adozione di misure di prevenzione della corruzione, evitando, già nella determinazione del contenuto dei propri atti, di produrre conseguenze negative sulla funzionalità. Così come sottolinea sempre che le misure di prevenzione raccomandate non hanno carattere vincolante e che spetta sempre alle amministrazioni adattare alla propria condizione organizzativa e operativa, alle risorse a propria disposizione.

La stessa cautela, a giudizio del Gruppo di lavoro, deve essere posta allorché l’Autorità svolge, per preciso mandato del legislatore, il suo compito di indirizzo (con le Linee Guida previste dall’art. 54), verso le amministrazioni in materia di codici di comportamento.

Per questi motivi resta necessaria un’opera nazionale di fissazione di standard nazionali di comportamento, validi per tutti i funzionari pubblici, indipendentemente dall’amministrazione in cui si trovino ad operare. Standard nazionali da esprimere tanto in termini di grandi valori generali da rispettare, in connessione con l’esercizio di funzioni pubbliche al servizio dell’interesse generale quanto in termini di comportamenti esemplificativi di tali valori. Sotto il primo profilo resta indispensabile un Codice nazionale di comportamento, da approvarsi con una fonte normativa nazionale (un regolamento governativo ai sensi della legge n. 400 del 1988). Sotto il secondo profilo resta necessaria un’opera, sempre svolta a livello nazionale, di esemplificazione dei comportamenti coerenti con tali valori, sia in senso negativo (comportamenti vietati) sia in termini positivi (comportamenti da promuovere), che potrebbe essere svolta dall’ANAC, con le Linee Guida e con l’attività consultiva in materia (da meglio configurare).

Ma l’opera nazionale di “codificazione” dei doveri non è sufficiente, perché i doveri di comportamento, per essere efficaci, effettivi e non in conflitto con la fluidità dell’azione amministrativa, devono essere proporzionati alla realtà differenziata (per settori di intervento, per tipologie organizzative) delle diverse amministrazioni e, soprattutto, devono essere condivisi dagli stessi funzionari pubblici chiamati al loro rispetto. Questo è il senso dell’opera di adozione, da parte di ciascuna pubblica amministrazione, di un Codice di comportamento che integri e specifichi i doveri del Codice nazionale, articolando e precisando i doveri da rispettare in rapporto alle condizioni particolari in cui essa si trova ad operare, in rapporto alle misure di prevenzione della corruzione.

Il senso più profondo della redazione da parte dell’amministrazione di un proprio Codice sta nel coinvolgimento di tutti i soggetti interessati al buon funzionamento, all’imparzialità dell’amministrazione e ad accrescere il prestigio di ciascun funzionario pubblico. La necessaria “partecipazione aperta” imposta dalla legge è volta a coinvolgere tanto gli organi di indirizzo politico, il cui interesse primario è quello di disporre di un’amministrazione al servizio dell’indirizzo politico, ma che sia e appaia imparziale, quanto gli stessi funzionari (singolarmente o attraverso le loro

organizzazioni professionali o sindacali), quanto, infine, gli stessi cittadini destinatari dell'azione dell'amministrazione, il cui interesse è di avere un'amministrazione aperta, democratica, efficace e imparziale al servizio dell'interesse generale.

11. Necessità di modifiche dell'assetto normativo vigente

Come rilevato in più parti di questa Relazione, l'attuale disciplina della materia dei doveri di comportamento dei funzionari pubblici e della responsabilità disciplinare appare meritevole di una organica rivisitazione.

Il primo tema da segnalare è quello dell'ambito soggettivo.

Sotto il profilo degli enti tenuti alla redazione di un Codice di comportamento è risultata come incoerente la possibile interpretazione che condurrebbe ad un'esclusione delle Autorità amministrative indipendenti. Le AAI svolgono importanti compiti, sottratti all'indirizzo politico del Governo, ma svolti in condizioni di (particolare) indipendenza, Sarebbe utile una loro espressa comprensione per legge, tra gli enti tenuti al rispetto del codice nazionale e all'adozione di un Codice di amministrazione.

Per i motivi esposti nella Relazione, il Gruppo di lavoro non ritiene necessario imporre la redazione del Codice anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico o agli enti privati che, non in controllo pubblico, svolgono attività di pubblico interesse. Per questa categoria di soggetti può essere sufficiente l'attuale regime che prevede, da un lato, un Codice etico contenente solo valori generali da rispettare e, d'altro lato, l'adozione integrata di misure organizzative e di connessi doveri di comportamento nel "modello organizzativo 231", sempre che sia svolta adeguata vigilanza sull'effettiva adozione di tali misure e di tali doveri.

Sotto il profilo delle categorie di funzionari pubblici, alcune di esse risultano escluse da ogni disciplina in materia; per altre categorie sono attualmente previste, con fonte regolamentare e non legislativa, forme di estensione dei doveri anche a soggetti non dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Un nuovo intervento legislativo in materia dovrebbe estendere i doveri di comportamento fissati dalla disciplina dei pubblici dipendenti (inserita nel d.lgs. n. 165 del 2001) anche ai funzionari onorari, componenti degli organi di indirizzo politico

amministrativo delle amministrazioni, anche di carattere elettivo, ai titolari di incarichi amministrativi di vertice o ai titolari di uffici di diretta collaborazione, ai titolari di *munera* pubblici, ovvero ai soggetti che svolgano attività di pubblico interesse.

La difficoltà che impedisce l'estensione a queste figure anche della responsabilità disciplinare potrebbe essere superata con la previsione di una sottoscrizione dei doveri di comportamento all'atto dell'entrata in carica e con l'attivazione di strumenti di vigilanza (affidati alla scelta autonoma delle amministrazioni), da suggerire nella forma di comitati di garanti indipendenti e pienamente estranei all'amministrazione interessata.

L'estensione alle altre figure di collaboratori di cui all'art.2, comma 3, del DPR n. 62, va fatta con legge, anche al fine di dare maggiore solidità e copertura alla scelta dell'estensione. In via subordinata, la legge può operare un diretto rinvio ad un regolamento governativo (lo stesso necessario per l'approvazione del Codice nazionale di comportamento) per disciplinare le condizioni e le modalità di estensione di tali doveri a funzionari e collaboratori non dipendenti dalle amministrazioni che concorrono allo svolgimento delle attività di esercizio delle funzioni attribuite.

Quanto, poi, alla ricomprensione tra i destinatari dei doveri di comportamento dei dipendenti pubblici non privatizzati essa va affermata in modo chiaro e con fonte di rango legislativo (ovvero con regolamento, su espresso rinvio della legge).

Il secondo tema riguarda il rapporto tra fonte unilaterale e fonte contrattuale. In questa materia, data la sua obiettiva complessità e il consolidato intervento della fonte contrattuale, l'intervento di chiarificazione può essere proposto in due versioni: una, più radicale, che affida l'intera materia, doveri di comportamento e sanzioni disciplinari, alla fonte unilaterale; una che affida per intero alla fonte unilaterale l'individuazione dei doveri, ma che lascia a fonte contrattuale la (sola) individuazione della tipologia delle sanzioni applicabili.

Prima soluzione: l'intera materia è riportata alla fonte unilaterale.

A questo fine i correttivi da apportare sono: una riscrittura completa dell'art. 54 del d.lgs. n.165 e modifiche agli art. 40 e 55 dello stesso decreto legislativo. La prima (modifica all'art.40) nel senso di escludere ogni intervento della fonte contrattuale in materia di sanzioni disciplinari; la seconda nel senso di abrogare il comma 2 dell'art. 55.

Quanto alla riscrittura dell'art. 54 si potrebbe proporre un rinvio diretto della legge alla fonte regolamentare del DPR, approvato su proposta del Consiglio dei ministri. Il regolamento, oltre a modificare il codice nazionale, contenente la individuazione dei doveri ricadenti su tutti i pubblici funzionari (compresi quelli non privatizzati), dovrebbe disciplinare l'intera materia della responsabilità disciplinare, la tipologia delle infrazioni in rapporto alla gravità delle violazioni dei doveri, la tipologia delle sanzioni applicabili, il procedimento disciplinare volto all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni, le norme generali sulla formazione degli uffici competenti per i procedimenti disciplinari da costituirsi presso le amministrazioni, volte a garantire la piena indipendenza di giudizio dei loro componenti.

Seconda soluzione: è mantenuta la fonte contrattuale, ma solo per la individuazione della tipologia delle sanzioni disciplinari applicabili, fermo restando che la tipologia delle infrazioni, cioè la graduazione delle sanzioni applicabili in relazione alla gravità della violazione del codice, resterebbe disciplinata dalla fonte unilaterale (dal regolamento governativo).

Quanto ai codici di amministrazione, sarebbe opportuno chiarirne la natura regolamentare, il potere di integrazione e specificazione dei doveri del codice di comportamento nazionale, individuando specifici doveri in rapporto all'organizzazione e alle condizioni di esercizio delle funzioni ad essa attribuite, nonché le conseguenze della violazione di tali doveri: l'avvio del procedimento disciplinare, nell'applicazione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni stabilita a livello nazionale (dalla sola fonte unilaterale e o dal concorso tra le due fonti, a seconda della soluzione prescelta). In tal modo si assicura che il codice di amministrazione non aggiunga doveri sproporzionati e soprattutto si vincola il procedimento disciplinare alla tipologia di infrazioni e sanzioni fissata a livello nazionale, senza alcune possibilità di attenuarle.

12. Necessità di correttivi del Codice nazionale (DPR. N. 62 del 2013)

Con segnalazione al Governo l'ANAC potrebbe, ad avviso unanime del Gruppo di lavoro, raccomandare alcune modifiche e integrazioni del vigente Codice nazionale, utili a migliorarne l'efficacia, sia pure a legislazione vigente.

Sotto il profilo dell'ambito soggettivo andrebbero meglio chiariti i rapporti tra Codice nazionale e ordinamenti vigenti per il personale pubblico non privatizzato. Auspicando un Codice nazionale fondato sulla individuazione di grandi principi e valori di comportamento del pubblico funzionario in generale, accompagnata da un'opera di esemplificazione di comportamenti coerenti con tali valori, l'intero Codice sarebbe concepito come diretto alla generalità dei pubblici funzionari, indipendentemente dal regime giuridico del rapporto di lavoro con l'amministrazione di appartenenza. Il Codice quindi, in caso di antinomia, prevale sempre su diverse disposizioni degli ordinamenti speciali, salvo che questi individuino doveri ulteriori rispetto a quelli del Codice.

Sotto il profilo del rapporto con la contrattazione collettiva, il Codice dovrebbe chiarire sia la prevalenza della fonte unilaterale nella individuazione dei doveri sia i limiti nei quali le fonti contrattuali possono procedere alla individuazione della tipologia delle infrazioni, fermo restando che, a normativa vigente, la tipologia delle sanzioni resta riservata alla fonte contrattuale.

Sotto il profilo dei contenuti, il Codice dovrebbe accentuare il proprio ruolo di individuazione di grandi principi e valori, accompagnato da una prima esemplificazione nazionale di comportamenti, positivi e negativi, promossi o vietati, coerenti con i valori affermati.

Quanto ai primi (principi e valori generali), il Codice dovrebbe da un lato fare riferimento a nozioni molto generali ma efficaci, utilizzate in tutte le esperienze internazionali in materia, quali il richiamo ai principi di: disciplina; onore; imparzialità; integrità; correttezza; buona fede; proporzionalità; obiettività; trasparenza; equità; ragionevolezza; indipendenza; astensione in caso di conflitti di interesse; cooperazione; economicità; efficienza ed efficacia; piena parità e non discriminazioni.

Il Codice dovrebbe, poi, chiarire i grandi settori di attenzione prioritari nella individuazione dei doveri. A titolo di esempio, oltre agli attuali (prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali, tutela del diritto dei cittadini alla buona amministrazione, correttezza ed il buon andamento del servizio, la collaborazione attiva contro corruzione e malamministrazione), nuova attenzione dovrebbe essere posta sui doveri del funzionario al di fuori delle attività di servizio e alla tutela della qualità, della eventuale riservatezza, della diffusione dei dati e delle informazioni detenute dall'amministrazione nell'era delle tecnologie informatiche.

Quanto all'esemplificazione, sarebbe utile che fosse contenuta in una apposita sezione del Codice nazionale che provveda ad esemplificare i comportamenti attesi dai funzionari in rapporto a ciascuno dei grandi valori affermati nella prima parte, anche al fine di facilitare il compito delle amministrazioni che, con il proprio codice, provvedono ad un'ulteriore esemplificazione, in via integrativa e di specificazione.

Ad avviso del gruppo di lavoro andrebbe superata la definizione contenuta nel Codice nazionale (art.1, comma 1) dei doveri in esso contenuti come doveri "minimi". Ciò per almeno due motivi: perché il rapporto tra Codice nazionale e codici di amministrazione non può essere posto in termini di soglia minima elevabile in sede decentrata. Come si è appena richiamato è opportuno chiarire che il ruolo dei codici di amministrazione si gioca soprattutto sulla condivisione di doveri, espressa in termini di esemplificazione adattata alle specifiche realtà operative e non sulla individuazione di doveri diversi o ulteriori. In secondo luogo definire i doveri come "minimi" fa ipotizzare una soglia minima e sufficiente di doveri, soddisfatta la quale il funzionario adempie pienamente il proprio ruolo nell'amministrazione.

13. Indicazioni per le Linee Guida generali dell'ANAC

Nell'attesa di un eventuale intervento di correzione della disciplina vigente, spetta alle Linee Guida generali, di competenza dell'ANAC, dare indicazioni che valorizzino al massimo i Codici di comportamento, a livello nazionale o di singola amministrazione.

In più punti della Relazione si sono individuati possibili oggetti di intervento delle Linee Guida che si riepilogano qui in forma sintetica.

1. Le Linee Guida dovrebbero contenere innanzitutto una sintetica definizione del concetto di "dovere", ispirata ad alcune dei principali teorie filosofico-morali della modernità occidentale.
2. Le Linee Guida generali dovrebbero chiarire, in via definitiva, la questione terminologica, apparentemente formale, ma in realtà sostanziale della denominazione dei Codici delle amministrazioni: codici di comportamento e non codici etici (o di condotta).
3. Le Linee Guida potrebbero raccomandare alle altre AAI di seguirne l'esempio dell'ANAC nell'adottare un proprio Codice di comportamento.

4. Le nuove Linee Guida sui codici dovrebbero confermare l'obbligo dell'integrazione del modello 231 con misure integrative. Quanto all'adozione di un Codice di comportamento, appare preferibile conservare la situazione attuale che vede vicina la condizione degli enti pubblici economici e quella degli enti privati in controllo pubblici (di cui infra): quindi può essere consentito a tali enti di distinguere tra doveri di comportamento inseriti nel modello 231 e doveri di comportamento del c. "codice etico".
5. Le Linee Guida, in attesa di un intervento legislativo chiarificatore sul punto, dovranno provvedere ad individuare, a titolo esemplificativo, i principi del Codice nazionale che devono essere rispettati dai Codici di amministrazione, allorché si occupano dei doveri dei funzionari non privatizzati.
6. Le Linee Guida dovranno stabilire le modalità dell'estensione dei doveri di comportamento a categorie non espressamente comprese tra i destinatari dei codici di comportamento. La disposizione in esame parla di un dovere che incombe sulle amministrazioni ("le amministrazioni estendono"), ma non specifica la fonte di una tale disciplina, che potrebbe essere tanto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici, quanto il regolamento sulle attività contrattuali, quanto lo stesso Codice di amministrazione. È opportuno che le Linee guida diano indicazioni utili alle amministrazioni.
7. Le Linee Guida dovranno individuare la fonte di regolazione di questi nuovi obblighi e di prevedere un qualche procedimento di accertamento della violazione dotato delle necessarie garanzie di contraddittorio, per le categorie non direttamente soggette al rispetto dei codici di comportamento. Anche in questo caso sarebbe utile che le Linee guida dessero indicazioni alle amministrazioni.
8. Resta la possibilità che tutti gli organi di governo, organi politico/elettivi, componenti delle AAI, organi di governo non politico/elettivi, si dotino anche di un proprio codice di condotta ("codice etico"). Anche in questo caso vale l'esempio del Codice di condotta del Presidente e dei Consiglieri dell'ANAC.
9. Le Linee Guida dovranno estendere i doveri anche ai Commissari straordinari che sostituiscono uno o tutti gli organi di vertice dell'amministrazione. Compito delle Linee guida ANAC è dare chiarimenti sulla corretta interpretazione e applicazione di questa disciplina.
10. Occorre distinguere, secondo quanto già disposto dall'ANAC nelle Linee Guida sugli obblighi di pubblicazione (delibera n.

- 241 del 2017), tra titolari degli uffici di diretta collaborazione (capi di gabinetto, capi di segreterie e figure similari) e titolari di uffici dirigenziali all'interno dell'ufficio di diretta collaborazione.
11. Le Linee Guida si dovranno occupare della posizione dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, al fine di chiarire che il codice di comportamento si applica pienamente a tali posizioni.
 12. Commissari ad acta. Nel silenzio del legislatore si deve ritenere che a tali soggetti possano essere estesi i doveri di comportamento del codice nazionale (non del codice di amministrazione perché si tratta di munera non riferibili ad una singola amministrazione) nella forma della previsione di apposite disposizioni nell'atto di conferimento dell'incarico, con obbligo di esplicita accettazione.
 13. Le Linee Guida dovranno raccomandare l'adozione di un unico Codice di amministrazione, contenente doveri comuni a tutti i dipendenti e doveri differenziati (magari inseriti in apposite sezioni del Codice) per i dipendenti non privatizzati. La sezione speciale è utile anche al fine della differenziata attivazione dell'azione disciplinare.
 14. Linee Guida ANAC, la cui finalità essenziale è la salvaguardia del ruolo dei Codici di amministrazione, dovranno sottolineare la necessità che la contrattazione collettiva nazionale si attenga ad una corretta configurazione dei rapporti tra la fonte unilaterale, diversa dalla legge, ma autorizzata dalla legge, il Codice nazionale, e le norme contrattuali. Le LG possono dare indicazioni alle amministrazioni interessate (DFP, ARAN) affinché siano operate le necessarie correzioni ai contratti nazionali di comparto vigenti.
 15. Linee Guida devono invitare i soggetti competenti a riformulare la tabella di corrispondenza dei codici disciplinari di contratto al fine di richiamare espressamente i doveri del Codice nazionale, superando le clausole generiche e gli attuali criteri di valutazione della gravità delle violazioni.
 16. Le Linee Guida dovranno dare indicazioni sul processo di formazione del codice di amministrazione.
 17. Orientare, con le Linee Guida, i Codici di amministrazione nella loro opera di integrazione/specificazione. Ruolo specifico delle LG è quello di dare indicazioni alle amministrazioni quanto alla esemplificazione dei doveri di comportamento. In attesa di una revisione del Codice nazionale nel senso auspicato al punto precedente, le LG dovrebbero provvedere ad una prima esemplificazione dei comportamenti attesi in rapporto a ciascuno dei grandi principi e valori contenuti nel vigente Codice nazionale. In questo modo le LG indirizzano le

amministrazioni a compiere una ulteriore esemplificazione, adattata alle caratteristiche organizzative e di svolgimento delle funzioni di ciascuna amministrazione che riprende, integra e specifica l'esemplificazione che il Codice nazionale fa in via generale (con riferimento alla figura tipica di funzionario pubblico e indipendentemente dall'amministrazione in cui questo opera).

18. Le Linee Guida dovranno raccomandare alle amministrazioni di conferire al RPCT il compito di dare pareri e consigli ai dirigenti, relativamente a comportamenti propri o dei dipendenti assegnati al loro ufficio, prima che tali comportamenti siano tenuti.
19. Le Linee Guida dovranno confermare i poteri di vigilanza dell'ANAC in materia di codici di comportamento (effettiva adozione, qualità del codice), cui sono connessi poteri di carattere consultivo sulle problematiche generali relative ai comportamenti dei pubblici funzionari, prima che tali comportamenti siano tenuti.
20. Le Linee Guida dovranno dare indicazioni alle amministrazioni perché il Codice di Comportamento sia strettamente connesso al Piano della Performance.

Le Linee Guida dovrebbero essere approvate nella piena applicazione delle regole AIR e VIR, peraltro già largamente applicate dall'ANAC (PNA e Linee guida varie), dando ampio spazio alla fase di consultazione su un primo schema approvato in via preliminare dal Consiglio dell'ANAC.

14. Utilità di Linee Guida per settore o tipologia di amministrazione

Possono essere valorizzate le esperienze già fatte dall'ANAC per la predisposizione delle diverse versioni del PNA, ovvero fare riferimento ai comparti di contrattazione collettiva, come ambiti di materia per i quali sollecitare, anche nella forma di appositi tavoli tecnici, l'elaborazione di Linee Guida specifiche, sempre adottando la tecnica della esemplificazione di comportamenti nel contempo coerenti con i valori generali e adattati alle specifiche condizioni operative del settore (o della tipologia di amministrazione) considerato.

La partecipazione assicurata è, in ogni caso, doppia: dapprima in sede di tavolo tecnico con le (una rappresentanza delle)

amministrazioni (di settore o rientranti nella tipologia) e successivamente in sede di consultazione pubblica (aperta però a tutti i dipendenti e ai cittadini, singoli e associati).