

Dipendenti pubblici

Gruppo di lavoro ANAC sui Codici di comportamento: indicazioni per i Codici di Amministrazioni

di Aldo Monea - Avvocato e Consulente di Organizzazione

La recente "Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici" sembrerebbe, a prima lettura, un documento interno all'ANAC. Esso, ove sia analizzato con attenzione, risulta, invece, utile ad ogni Amministrazione pubblica, contenendo utili stimoli per redigere un corretto "Codice di Amministrazione". L'articolo che segue intende dare profili di interpretazione del contenuto e di commento del testo, privilegiando quanto attinente al Codice di Amministrazione.

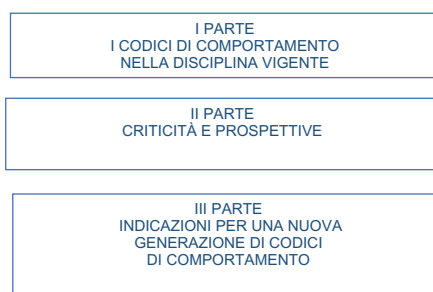
L'ANAC ha istituito, recentemente, un gruppo di lavoro, coordinato dal CdA dell'Ente e formato da numerosi professori universitari, per elaborare proposte per le Linee Guida in materia di Codici di comportamento che l'Autorità intende emanare (1). Il frutto di questo lavoro è una Relazione (2) (i cui macro-contenuti sono in Tavola 1) che, oltre ad analizzare le

criticità degli attuali Codici (Tavola 2), ne approfondisce vari profili di quei testi, quali, le buone pratiche, in materia, a livello nazionale e internazionale, le ragioni del sistema dei doveri, l'impatto sulle responsabilità disciplinari e taluni aspetti di natura psicologica. Il risultato complessivo è un "corposo" ed interessante documento, pubblicato sul sito dell'Autorità.

Tavola 1 - I tre macro-contenuti della relazione

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

La struttura della Relazione



(1) Su precedenti Linee Guida (mi si consenta), di questo autore, *Codice di comportamento, i suggerimenti dell'ANAC agli Enti*, in <http://www.entilocali.ilsole24ore.com> 14 novembre 2013 ed, inoltre, *Codice di comportamento, le linee guida della CIVIT*, in consultazione in <http://www.entilocali.ilsole24ore.com> 1 ottobre 2013.

(2) *Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici*, Roma, settembre 2019 e pubblicato il 7 ottobre 2019.

Tavola 2 - I più rilevanti problemi dei Codici di comportamento secondo il Gruppo di lavoro

- I soggetti tenuti all'adozione dei Codici di amministrazione
- Le categorie di personale tenute al rispetto dei Codici
- La finalità dei codici di amministrazione
- L'obbligatorietà dei codici di amministrazione
- I rapporti tra fonti unilaterali (codice nazionale e codici di amministrazione) e contrattazione collettiva
- I rapporti tra fonte unilaterale pubblicistica e contrattuale nella individuazione dei doveri dei pubblici dipendenti
- Il rapporto tra codici di amministrazione e contrattazione collettiva nella individuazione delle infrazioni e delle sanzioni disciplinari
- I Codici di amministrazione
- Un quadro normativo più chiaro
- La procedura di formazione dei codici

Libera sintesi a cura del commentatore

Le differenze tra Codici di Comportamento ed altri testi simili

Un primo aspetto che si può ricavare dalla Relazione riguarda il Codice di comportamento come strumento giuridico e organizzativo a sé, distinto da altri strumenti giuridico-organizzativi, in qualche modo, affini.

a) Interrelazioni e differenze tra Codici di comportamento e Codici etici (Tavola 3)

Una "chiave di lettura" fondamentale contenuta nel testo è che i Codici, sia nazionale sia "di Amministrazione" (vale a dire, quest'ultimo, quello proprio della singola realtà pubblica, sia essa Ente locale, Regione, Camera di commercio, Ente nazionale o Ministero), pur avendo specifiche finalità (Tavola 4), hanno in comune di evidenziare doveri di comportamento, al di là dalla rilevanza che la condotta

abbia dai punti di vista penale o morale. In questo ultimo senso, secondo il Gruppo, deve essere chiaro che i Codici dettano norme giuridiche. In sede di commento, si può aggiungere a quanto da essi detto che, con tali documenti si mira ad un'enunciazione di specifici comportamenti da rispettare e non, semplicemente, di valori. Parafrasando e ulteriormente integrando quanto detto dagli Autori, si può dire che mentre chi commette una violazione di un Codice etico contrasta un valore di gruppo, subisce un giudizio morale e viene messo fuori dal gruppo, chi viola una norma di un Codice comportamento subisce una punizione e non riceve invece, per effetto di quanto previsto da esso, alcun giudizio morale. Tali Codici differiscono, altresì, dai Piani triennali di prevenzione della corruzione, come si può vedere, in sintesi, nella Tavola 5.

Tavola 3 - La differenza tra "Codici etici" e "Codici di Comportamento"

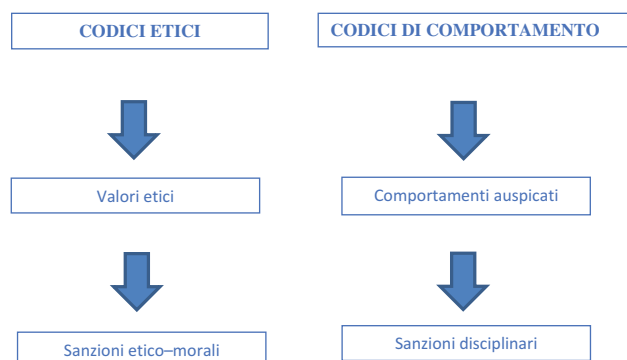


Tavola 4 - Le diverse finalità dei due Codici di comportamento secondo il Gruppo (3)

	Finalità del Codice nazionale	Finalità del Codice di Amministrazione
Finalità comuni	<ul style="list-style-type: none"> • Posizione di una fonte diretta di responsabilità disciplinare. • Presidio della qualità dei servizi • Rafforzamento della prevenzione della corruzione • Rafforzamento del rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo e di cura dell'interesse pubblico. 	
Finalità specifiche		<ul style="list-style-type: none"> • Rivisitazione, in rapporto alla condizione dell'amministrazione interessata, i doveri del codice nazionale al fine di integrarli e specificarli. • Posizione di una stretta connessione tra misure di prevenzione della corruzione/malamministrazione e doveri soggettivi di comportamento relativi all'amministrazione che lo adotta.

Tavola 5 - La differenza tra "Codici etici" e "Piani triennali di prevenzione della corruzione"



b) Il confronto tra Codice nazionale di Comportamento e CCNL

Tale rapporto, secondo la Relazione, risulta caratterizzato da numerose ambiguità dovute all'intreccio di fonti. Così, ad esempio, se, in base alle norme, il definire i comportamenti dovuti, assistiti o assistibili da sanzione disciplinare è rimessa alla legge (art. 2106 Cod. civ.; artt. 54, 55-bis, comma 7, 55-quater, 55-sexies, D.Lgs. n. 165/2001) ed a fonti autorizzate dalla legge, quali Codice nazionale e Contratti Collettivi, con la conseguenza, dice il Gruppo, che (in base all'art. 40, D.Lgs. n. 165/2001) "nelle materie relative alle sanzioni disciplinari la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge",

invece, nella prassi è la fonte contrattuale che ha ridimensionato il valore dei doveri individuati nel Codice Nazionale, occupando un rilevante spazio di determinazione dei doveri.

E gli estensori sottolineano, pertanto, che sarebbe il Codice nazionale a dover definire autonomamente lo spazio di individuazione dei doveri di comportamento propri e quello lasciato alla fonte contrattuale. Nel complesso, la ricostruzione dei relatori è che il corretto rapporto tra le due fonti è il seguente:

- la posizione e definizione delle infrazioni è attribuita alla fonte unilaterale, rappresentata dal Codice (art. 54, commi 3 e 16, D.Lgs. n. 165/2001 e art. 16, comma 2 dello stesso Codice)

(3) Interpretazione di chi qui commenta sulla base delle pagg. 11 e 45 della Relazione e del comma 1 dell'art. 54, D.Lgs. n. 165/2001 (secondo cui il Codice nazionale deve essere adottato "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").

- l'articolazione dei doveri, per la parte lasciata ad essi dal Codice nazionale, è lasciata ai CCNL di comparto;
- la posizione e definizione delle sanzioni è attribuita al Contratto Collettivo (nella parte relativa alla posizione del Codice disciplinare), conformemente all'art. 40, D.Lgs. n. 165/2001;
- allo stato attuale, il "Codice disciplinare" del contratto è l'unica fonte abilitata ad operare la necessaria corrispondenza tra violazioni dei doveri/obblighi e le sanzioni applicabili.

Il Codice di Amministrazione

La parte centrale di contenuti della Relazione riguardano il Codice di Amministrazione, vale a dire (come già accennato) il Codice che ciascuna Amministrazione adotta per specificare le regole di comportamento valide nell'Ente.

a) Fonti giuridiche di obbligo

La sua fonte prescrittiva principale è l'art. 54, comma 5 (4), D.Lgs. n. 165/2001, secondo cui ciascuna pubblica amministrazione deve definire un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il Codice di comportamento di cui al comma 1 dello stesso articolo (il Codice "nazionale"). Inoltre vige pure, in materia, l'art. 19, comma 5, D.L. n. 90/2014 (5), secondo cui (anche) la sua mancata adozione è sanzionata ad opera di ANAC.

b) Natura giuridica

Per quanto concerne la natura giuridica, il Codice di Amministrazione, secondo il Gruppo di lavoro, è atto:

- normativo, contenendo norme generali per tutti i destinatari ed essendo ad applicazione duratura;
- unilaterale pubblicistico, che contiene norme destinate ad avere effetti sul rapporto di lavoro.

c) La finalità

Gli studiosi chiariscono che la finalità principale di adozione di un distinto Codice di amministrazione è quella di attivare un processo di rivisitazione/adattamento dei doveri del Codice nazionale rispetto al contesto culturale ed organizzativo della specifica Amministrazione nella quale il funzionario si trovi ad operare.

d) Ambito soggettivo

Secondo il Gruppo, la regola ANAC è che i soggetti pubblici tenuti ad adottare un proprio Codice di comportamento (6) sono gli stessi obbligati ad adottare un PTPCT. Ciò in virtù del comma 2-bis dell'art. 1, Legge n. 190/2012 che rinvia, per la delimitazione dell'ambito del Piano, all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165. Secondo i professori universitari, tale profilo generale deve essere integrato con l'ulteriore interpretazione di ANAC secondo cui l'art. 1, comma 2-bis, Legge n. 190/2012 rinvia all'art. 2-bis, D.Lgs. n. 33/2013.

In questa sede si può obiettare, incidentalmente, che tale interpretazione tende a creare un legame troppo stretto (quasi esclusivo) tra PTPCT e Codice Comportamento, rischiando di restringere, eccessivamente, non solo il quadro dei soggetti che devono lavorare alla stesura del Codice, ma anche i contenuti (che finiscono, di conseguenza, per essere troppo appiattiti sulla prevenzione della corruzione).

e) A chi si applica

Le categorie di soggetti a cui il testo normativo si applica sono, essenzialmente, tre:

- Titolari di uffici dirigenziali;
- Funzionari pubblici;
- Soggetti esterni che collaborano con l'amministrazione.

(4) L'art. 54, comma 5, D.Lgs. n. 165/2001 impone: "Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione".

L'art. 19, comma 5, D.L. n. 90/2014 prevede che "5. In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione: (...) b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000

e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento."

(5) L'art. 19, comma 5, D.L. n. 90/2014 prevede che "5. In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione: (...) b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento."

(6) Pag. 35 della Relazione in esame.

CHI DEVE REDIGERE
UN CODICE
DI COMPORTAMENTO?



CHI È TENUTO
A REDIGERE UN PTPCT

f) Gli "oggetti" del Codice

Com'è noto, il Codice nazionale di Comportamento è stato emanato con il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, ai sensi dell'art. 54, D.Lgs. n. 165/2001, fondamentalmente con la funzione di definire doveri di carattere generale (riferibili a tutte le Amministrazioni, cioè a qualunque funzionario pubblico che opera nelle Pubbliche Amministrazioni). Si tratta di contenuti basilari dei doveri che, poi, devono poi essere meglio precisati, come già accennato, a livello di singola Amministrazione. Quest'ultimo Codice, in quanto integrazione e specificazione del Codice nazionale, disciplina comportamenti nell'ambito della "materia" delimitata dall'art. 54, D.Lgs. n. 165/2001 e, in via di attuazione, dal Codice nazionale.

g) I soggetti nel processo organizzativo di definizione del Codice in esame

Secondo l'art. 54, comma 5, D.Lgs. n. 165/2001, la singola Pubblica Amministrazione attiva una "procedura aperta alla partecipazione" e richiede il parere obbligatorio del proprio OIV. Secondo la ricostruzione interpretativa del Gruppo (svolta alla luce che della delibera ANAC n. 75/2013) i ruoli fondamentali in fase di adozione, debbono essere:

- il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, in considerazione della stretta connessione tra Codice e PTPCT. A tale soggetto viene riconosciuto il ruolo di propulsore dell'intera procedura di formazione del Codice;
- l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, coinvolto poiché, secondo il Gruppo, potrebbe non solo dare un contributo utile alla definizione dei doveri del Codice, ma anche collaborare attivamente all'individuazione della corrispondenza tra infrazioni e sanzioni disciplinari;
- l'Organismo Indipendente di Valutazione, che dovrebbe lavorare a valutare l'impatto dei doveri di comportamento sul raggiungimento degli obiettivi e sulla misurazione della *performance* individuale e collettiva.

Si tratta di profili solo in parte convincenti. In primo luogo, non convince il ruolo che appare centrale e

persino "ingombrante" del RPC: tale figura, come ammettono peraltro gli autori della Relazione, non è neppure menzionato dalle norme come partecipe della stesura del testo e tanto meno come soggetto motore. Seguendo la prospettiva perorata dai curatori della Relazione, appare chiaro che quel ruolo finisce (data la specifica cultura giuridica che, di solito, lo pervade) per annientare (o come minimo ridurre al minimo) ogni possibile spazio di forte contributo da parte di profili di vertice direzionale dell'Amministrazione, con la conseguenza, implicita, di ridurre o sopprimere potenziali contenuti derivanti da logiche non legate alla corruzione.

Anche il ruolo dell'OIV (7), per come delineato dagli estensori della Relazione, lascia perplessi. Secondo la loro interpretazione dovrebbe seguire l'"impatto dei doveri di comportamento sul raggiungimento degli obiettivi e sulla misurazione della *performance* individuale e collettiva". Tale prospettiva di azione, pur interessante, rischia di essere, dal punto di vista organizzativo e valutativo, evanescente per ciò che concerni reali contributi di contenuto. Più confacente al ruolo dell'OIV (come, da ultimo, delineato nelle Linee Guida per la Validazione della Relazione della *Performance*) potrebbe essere, secondo chi qui scrive, una funzione di controllo sul processo organizzativo, in termini di verifica:

- a) sullo svolgimento di fasi e "passaggi" adeguati;
- b) sull'articolazione soggettiva del processo, vale a dire sull'effettiva partecipazione o meno dei vari soggetti che possano essere chiamati a collaborare alla formulazione, in via diretta o indiretta, di contenuti.

In questo senso un suo efficacissimo contributo di osservazione e di proposte dovrebbe, ad esempio, riguardare gli *stakeholder*, sia in termini di accertamento del loro coinvolgimento sia di efficacia della loro eventuale partecipazione.

Inoltre la Relazione lascia impregiudicata una questione relativa ai soggetti "analoghi": in particolare, dove non è presente un OIV, ma una struttura simile all'OIV, quale un Nucleo di Valutazione (avente, com'è noto, compiti, variegati, ma spesso solo parzialmente funzionali e propedeutici alla complessiva valutazione),

(7) Per mie ulteriori considerazioni sul tema cfr. A. Monea, "Il parere obbligatorio sulla bozza del Codice di comportamento

locale", in <http://www.entilocali.ilsole24ore.com>, 20 dicembre 2013.

che ruolo potrebbe avere tale soggetto? Un semplice Nucleo di Valutazione, è da ritenere, infatti, che ben difficilmente potrebbe verificare, se non in modo burocratico e sulla carta, come richiesto dal Gruppo, l'“impatto dei doveri di comportamento sul raggiungimento degli obiettivi e sulla misurazione della *performance* individuale e collettiva”.

Anche in questo caso è da ritenere che la cosa migliore sia, data l'autonomia organizzativa di Enti locali, di Regioni, di Camere di Commercio ed altri soggetti obbligati, il lasciare ad essi ampia discrezionalità organizzativa nel configurare un ruolo in materia del Nucleo “adatto” al contesto organizzativo specifico.

Tavola 6 - I soggetti che contribuiscono nei contenuti del Codice

<ul style="list-style-type: none">•RPCT•OIV•UP•DIRIGENTE•FUNZIONARI•STAKEHOLDER
--

h) Fasi del processo di adozione e ruolo dei soggetti partecipanti

I Professori ricostruiscono, altresì, le varie fasi organizzative di adozione del testo in esame. In particolare, essi prevedono:

- una prima fase di definizione in cui operano specifici soggetti-agenti (Tavola 7);
- una seconda fase di attuazione del Codice con particolari ruoli attivi (Tavola 8);
- una terza fase di applicazione del Codice in cui agiscono determinati soggetti (Tavola 9).

Tavola 7 - La fase di formazione del Codice di Amministrazione - I Fase

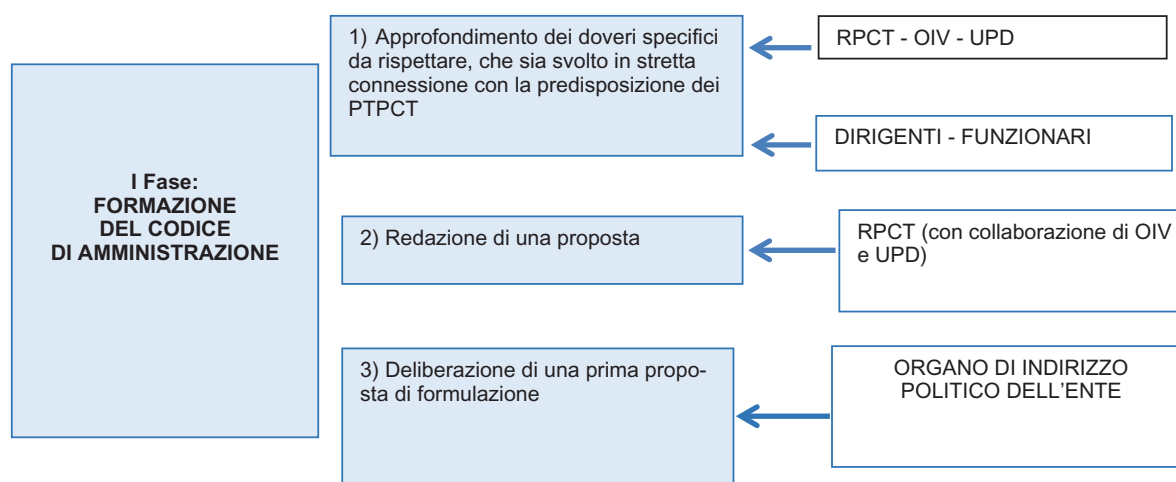


Tavola 8 - La fase di definizione del Codice di Amministrazione – II Fase

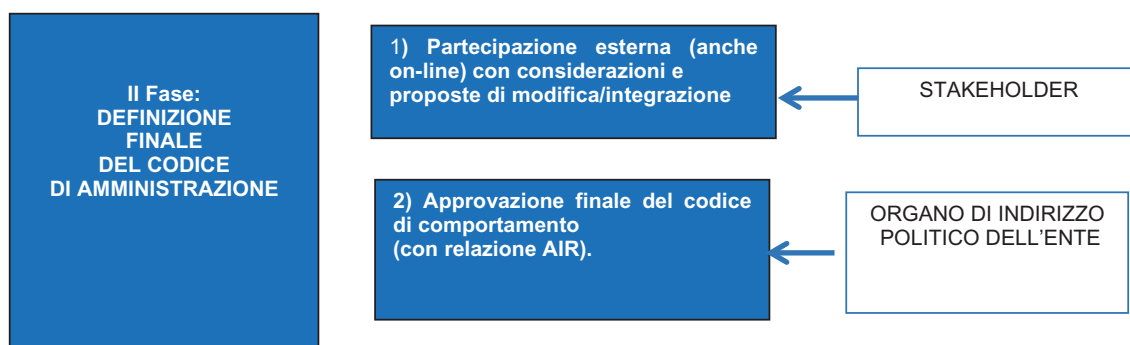
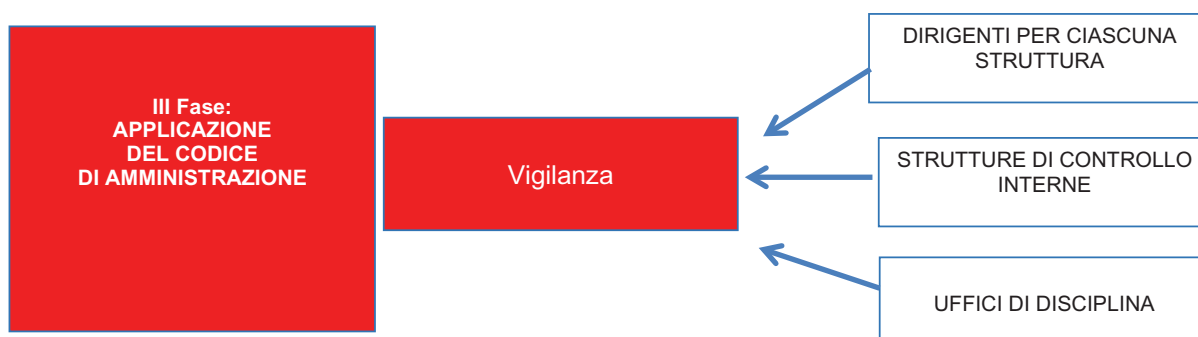


Tavola 9 - La fase di applicazione del Codice di Amministrazione – III Fase



i) I contenuti dei codici di amministrazione rispetto al Codice nazionale: norme interpretative e specifiche

La Relazione contiene anche un'utile sistematizzazione dei contenuti dei Codici "specifici". Partendo dai dati normativi di cui all'art. 54, comma 5, D.Lgs. n. 165 ed all'art. 1, comma 2, D.P.R. n. 62/2013 che dispongono che le previsioni contenute nel Codice di comportamento nazionale siano "integrate e specificate" nei Codici di Amministrazione, il Gruppo sostiene che i Codici di Amministrazione possano dettare norme:

- integrative, vale a dire dirette a completare il quadro dei precetti, ai fini del conseguimento degli obiettivi, e
- specificative, ossia volte a tradurre le prescrizioni generiche in prescrizioni specifiche,
- esecutive, rivolte a prendere in considerazione le esigenze e le peculiarità che sono proprie di ciascuna Amministrazione.

I Professori, anche in questo caso proficuamente, propongono, altresì, una serie di possibili esempi di integrazioni e modifiche possibili, già sperimentati in Codici di Amministrazione vigenti (Una sintesi è contenuta nella Tavola 10).

Tavola 10 - Elenco esemplificativo di possibili Integrazioni e modifiche nei Codici di comportamento (su taluni contenuti relativi alla generalità dei dipendenti)

Tematica	Integrazioni e modifiche possibili nei Codici di comportamento
Divieto di regali (art. 4)	a) stabilire regimi più severi (ad es.: riduzione del 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; b) 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); c) 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.
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, comma 6)	a) specificazione della tipologia degli incarichi (chiarendo i requisiti che l'attività svolta nel biennio precedente deve avere per poter essere considerata "rilevante"; b) specificazione delle categorie dei soggetti privati portatori di interessi significativi (identificando i soggetti terzi la cui attività economica possa ritenersi significativa in rapporto alle competenze dell'amministrazione).
Partecipazione associazioni ed organizzazioni (art. 5)	(come previsto dalle vigenti Linee Guida) 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.
Obbligo di astensione (artt. 6, commi 2 e 7)	Spazi di integrazione e specificazione su: a) diritto del dipendente a ricevere piena assistenza allorché dubita di trovarsi in situazioni di conflitto di interessi; b) procedimento di astensione (su iniziativa dell'interessato, d'ufficio, su segnalazione di terzi); c) ambito delle attività istruttorie, deliberative, esecutive dalle quali il dipendente deve astenersi astensione; d) organizzazione e gestione dell'archivio delle astensioni e modalità di coinvolgimento del RPCT; e) cautele che possono essere prescritte in alternativa alla astensione; f) misure da adottare quando la sola astensione risulta inadeguata.
Prevenzione della corruzione (art. 8)	Possibili specifiche 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.
Tracciabilità (art. 9). la prescrizione (comma 2) che impone ai dipendenti pubblici di garantire la tracciabilità dei processi decisionali, attraverso adeguati supporti documentali	Rendere tangibile tale dovere di trasparenza, accompagnandolo con divieti e con suggerimenti di buone pratiche.
Comportamento nei rapporti privati (art. 10).	a) esemplificare i comportamenti negativi più comuni (in 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; b) 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); c) esempi di buone pratiche, nei rapporti del dipendente 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).	a) Approfondire i doveri di vigilanza e controllo da parte dei responsabili degli uffici.
Rapporti col pubblico (art. 12)	a) Allegare una lista nera di comportamenti vietati (es. trattazione di affari dell'ufficio fuori dell'ufficio); b) Individuare una lista bianca di comportamenti suggeriti (es. impiego di un linguaggio chiaro e comprensibile); c) Inserire una lista grigia di situazioni critiche che richiedono un supplemento di attenzione.

Contratti ed altri atti negoziali (art. 14)	Specificare 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.
--	--

I "suggerimenti" del Gruppo per la redazione del Codice

Il testo qui analizzato dà anche profili di miglioramento, che si potrebbero catalogare di natura metodologica, per la redazione di un nuovo Codice. In estrema sintesi essi sono elencati nella Tavola 11.

Il Gruppo, ad esempio, consiglia di utilizzare formule "in positivo" (ad esempio, migliorando il Codice nazionale di affermare: "il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere", art. 12 Cod. nazionale), evitando che s'induca ad immaginare che un determinato comportamento negativo sia il più diffuso.

La Relazione suggerisce, inoltre, di individuare nel Codice esempi concreti e non semplicemente di

segnalare doveri generici. Ad esempio, il dovere di "cortesia e disponibilità verso il pubblico" va corredato di casi concreti per accrescere la *compliance* volontaria.

Altro pregevole profilo di cura può consistere nel produrre un testo caratterizzato da una lunghezza non eccessiva: se la lettura richiede troppo tempo, dicono i relatori, è probabile che i dipendenti non leggano tutto il documento.

Profilo essenziale di attenzione deve riguardare la chiarezza e la comprensibilità di quanto scritto, perché, secondo i relatori, l'ambiguità porta, facilmente, alla mancata attuazione delle regole.

Tavola 11 - Raccomandazioni del Gruppo in fase di redazione e formulazione del Codice

<ul style="list-style-type: none">● Esprimere i doveri in positivo, vale a dire con indicazione di quello che il destinatario fa o deve fare● Dare specificità ai doveri di comportamento● Utilizzare un linguaggio accessibile a tutti i dipendenti● Evitare un testo troppo lungo● Dare una versione cartacea e una versione digitale del Codice● Chiarezza e comprensibilità del testo
--

Sistema di valutazione, Misurazione delle performance e Codice di Comportamento

Un ulteriore tema di grande interesse, preso in considerazione dai Professori, attiene al collegamento con la *performance*.

Il gruppo suggerisce che tale legame possa incrementare la funzione di orientamento positivo dell'atteggiamento professionale dei dipendenti, aggiungendo, alla leva sanzionatoria quella incentivante. In questo senso il premiare uno stile di comportamento atteso e coerente con quanto previsto nel Codice di comportamento incentiva, positivamente, ad interiorizzare, nei dipendenti, l'imparzialità, canone fondamentale del Pubblico, trasformandolo in obiettivo da raggiungere e non soltanto, come capita di regola, in norma da non violare (secondo lo schema in Tavola 12).

Nello stesso ambito tematico della *performance* altri suggerimenti del Gruppo sono che:

a) lo specifico Sistema di Misurazione e Valutazione delle *Performance* colleghi la valutazione all'accertamento di una infrazione in modo da penalizzare in sostanza (nonostante il raggiungimento degli altri risultati) chi non osserva i comportamenti auspicati. È però da aggiungere, in sede di commento, che questo, talora, avviene già nella pratica quando taluni comportamenti organizzativi da valutare consentono di tenere conto di fatti disciplinari;

b) occorre far sì, come accade in diversi Codici di Amministrazione, che il livello di osservanza del testo sia preso in considerazione, positivamente, in sede di valutazione della *performance*. La previsione, notano i docenti, rischia di rimanere generica se non pienamente sviluppata nella pianificazione concreta

delle *performance*. In questa prospettiva, secondo i relatori, appare utile valorizzare, in sede di pianificazione annuale delle *performance*, contenuti di norme del codice (garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa) e, nel caso dei dirigenti, il dovere di perseguire l'obiettivo assegnato.

In altre parole, questi ed altri doveri possono essere puntualmente declinati in comportamenti attesi che siano, poi, premiati in sede di incentivazione delle *performance* del personale e di valutazione della capacità organizzativa del dirigente.

In questo senso gli esperti avanzano una proposta non nuova nella dottrina di inserire obiettivi anche nell'ambito dei comportamenti attesi (8).

Tavola 12 - La sfida in sede di valutazione della performance

PRINCIPALI DOVERI PER IL PUBBLICO DIPENDENTE

(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)



CONCRETA VALUTAZIONE IN SEDE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE (SIA IN TERMINI DI OBIETTIVI SIA DI COMPORTAMENTI)

Considerazioni finali e di proposta

a) Un testo con potenzialità ove non sia solamente funzionale, in modo (quasi) esclusivo, alla prevenzione della corruzione

I Codici di comportamento, come in fondo sostiene il Gruppo di lavoro, rappresentano, certamente, un fondamentale ausilio per la prevenzione della corruzione e della mala-amministrazione. Tuttavia, fin quando tale documento sarà ancorato prevalentemente a tali temi, è da ritenere che esso utilizzi solo una piccola parte del proprio potenziale.

I Codici di comportamento, specie di Amministrazione, potranno rappresentare, infatti, un utilissimo strumento organizzativo prima che giuridico per indirizzare, in senso più ampio, i comportamenti dei dipendenti e di chi collabora strettamente con le Amministrazioni pubbliche. Ciò anche al di là di quanto è stato espresso nella

Relazione, purtuttavia ricca di spunti anche su un piano organizzativo.

b) Estendere i contenuti, cambiando e allargando il novero dei soggetti estensori del testo

Tenendo presente tale concetto, nelle specifiche Organizzazioni pubbliche si potrebbe individuare *ex novo* (rispetto a quanto sostenuto nella Relazione) chi possa essere di volta in volta, a seconda della differente Organizzazione, il ruolo propulsore del documento. Così ad esempio, se negli Enti locali è convincente che ruolo propulsore sia il RPCT qualora coincida con il Segretario comunale o provinciale (perché tale ultimo ruolo ha, così, efficace spazio di proposta). L'enfasi organizzativa propugnata dagli estensori dei suggerimenti ad ANAC sul RPCT non convince qualora il Segretario (o chi sia, di volta in volta a seconda delle realtà pubbliche, la figura di Vertice ammi-

(8) "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, comma 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."

nistrativo) non sia anche RPCT, perché in tal caso è opportuno che “motore” del documento sia proprio il Vertice. Per fare un altro esempio, in una Camera di Commercio in cui ad esempio il RPCT sia (come spesso capita) il Dirigente Legale, è opportuno che propulsore del documento sia il Segretario Generale dell’Ente, ovviamente coadiuvato, tecnicamente, anche dal Legale-RPCT.

Inoltre, considerando la potenziale pluralità di fini e di contenuti organizzativi del testo, altri ruoli possono contribuire fattivamente a dare contenuti moderni al Codice di comportamento. Un esempio, rispetto al tema del benessere organizzativo, riguarda contributi di soggetti neppure nominati nella Relazione, quali, ad esempio, il CUG o il Responsabile Organizzazione/Risorse Umane.

Necessaria è da ritenere sia pure la partecipazione (pur giuridica), per i potenziali profili di *privacy*, del Responsabile Protezione Dati.

c) Il Codice di Amministrazione richiede una “rivoluzione” normativa

Il dato di fondo desumibile dalle prassi è che Codici di Comportamento in generale e quelli specifici di Amministrazione sono spesso sottovalutati, nella pratica concreta, nelle loro potenzialità di impatto e, quindi, di efficacia. Infatti, la tradizionale impostazione, prevalentemente ancorata alla Prevenzione della Corruzione amministrativa, evidenzia, da parte degli estensori di Codici, una lettura sin troppo giuridica dello strumento in esame, rendendo la sua funzione troppo “ancillare” (in sostanza, sottomessa e talora ripetitiva) al PPCT.

L’ancoraggio ai temi della Corruzione (sia pure intesa in senso lato), in particolare, limita, in sostanza, gli estensori dei Codici di Amministrazione nella

formulazione dei contenuti, spingendoli, come risulta sovente nella pratica, a duplicare (in modo improprio), stancamente e con parafrasi, quanto già presente nel Codice nazionale.

A parere di chi qui commenta, la ricostruzione dei Relatori ha, obiettivamente, una sua logica, alla luce delle norme vigenti (stante, ad esempio, la confusa suddivisione di “compiti” e contenuti con i CCNL esistente in materia) e della “*forma mentis*”, prevalente nel Pubblico, in ordine a quei testi.

Per fare decollare pienamente il Codice di Amministrazione, allora, la proposta (in parte *de iure condendo*, essendo forse necessarie alcune modifiche normative), che si vuole qui formulare, è di rafforzare tale strumento, in chiave di cultura di Organizzazione:

- considerando, pienamente, il Codice di Amministrazione come parte del *genus* “Codici di comportamento”,

- consentendogli di essere uno strumento di “Direzione”, vale a dire anche utile a governare (anche attraverso esso) il quadro dei comportamenti auspicati nella singola Organizzazione,

- esplicando, in esso, una funzione “datoriale” a tondo pieno, così facendolo uscire dalle secche delle “interferenze” (derivanti in parte dalle prassi) con lo strumento precipuamente disciplinare e dalle limitazioni di contenuto che esse producono nella redazione dei testi.

Questo sarebbe possibile già ove al Codice di Amministrazione si consenta di avere un ruolo più ampio e non interamente subalterno (sia pure senza giungere ad antinomie) rispetto al Codice nazionale, abolendo il vincolo dell’essere (quello di Amministrazione) specifica “locale” dell’altro.

In sostanza, il Codice di Amministrazione acquisterà reale vigore di contenuti, solo se si darà nuova linfa organizzativa alla luce di logiche di Sviluppo Organizzativo della singola Amministrazione.