

7/8
LUGLIO/AGOSTO 2013
SPECIALE

dirPA

diritto e pratica

amministrativa

Mensile di documentazione giuridica e gestionale

Il Sole **24ORE**

IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

GRUPPO **24ORE**

La progressiva giuridicizzazione delle regole etiche

di PAOLA MARIA ZERMAN *Avvocato dello Stato*

Adeguare il proprio comportamento a parametri di lealtà, correttezza, e servizio al bene comune dovrebbe rappresentare l'essenza stessa del pubblico dipendente, così come prescrive la Costituzione, che impone di svolgere le funzioni pubbliche con "disciplina e onore" (art. 54, comma 2), con imparzialità (art. 97) nonché di essere al servizio esclusivo della Nazione (art. 98).

Tali principi, che possono essere sembrati connaturali e scontati alle precedenti generazioni, sono ora imposti dal legislatore attraverso una progressiva giuridicizzazione degli stessi, "con il passaggio dall'ambito dell'etica a quello del diritto", in ragione della previsione del rilievo disciplinare della violazione degli stessi.

È un campanello d'allarme la constatazione che il legislatore, in modo progressivo, imponga un comportamento imparziale e corretto al pubblico dipendente attraverso le sanzioni disciplinari, perché ciò rende manifesta la diffusione della mancanza spontanea di adesione a tali principi e valori.

La circostanza poi che la revisione del codice di comportamento sia inserita nella legge anticorruzione - non si dimentichi che il nostro Paese è sceso al 72° posto nella classifica mondiale(1) per trasparenza e rispetto della legalità - è indice rivelatore del fatto che non così raramente si annidano nelle pubbliche amministrazioni sacche di privilegio che possono anche sfociare in fenomeni corruttivi, specie laddove vi siano collegamenti con la politica(2).

La *ratio* della più rigorosa disciplina è - allora - che la previsione del rilievo disciplinare del codice di comportamento diventi uno strumento efficace nei confronti di coloro che non si adeguano spontaneamente a principi che dovrebbero essere connaturali, conosciuti e seguiti non solo senza alcuna imposizione, ma con fierezza e personale impegno da chi è posto al servizio dei cittadini.

I doveri contenuti nel codice di comportamento costituiscono, come dichiarato dall'art. 1 dello schema di regolamento dei dipendenti pubblici "i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare".

Gli stessi sono riconducibili a un principio basilare di giustizia quale "constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi" (Digesto) il che comporta per chi opera all'interno di un ufficio pubblico, l'obbligo dell'imparzialità, della correttezza nei confronti sia del datore di lavoro che degli utenti finali del servizio, i cittadini.

Aristotele chiama la giustizia "virtù completa" perché diretta a regolare nella sua essenza stessa la relazione con gli altri. Già da allora era evidente l'infinita gamma di ingiustizie che cagionano non solo sofferenza nella persona ma anche gravi squilibri sociali. Per questo lo stesso Aristotele afferma che "La multiformità dell'ingiustizia mette in evidenza la multiformità della giustizia"(3).

(1) Redatta da Transparency International del 2012.

(2) Urgente è poi che il codice di comportamento non venga solo previsto per i pubblici dipendenti ma anche per i politici.

(3) La Repubblica, 331.



Il rischio di ricercare il proprio interesse anche quando si è titolari di una funzione pubblica è evidentemente presente nella natura umana, se già Cicerone ammoniva: *“In generale chi si dispone a reggere lo Stato abbia sempre presenti questi due precetti di Platone: primo salvaguardare il bene dei cittadini, di modo che, qualunque cosa facciano, quello soprattutto abbiano di mira dimentichi del loro utile; poi curare tutto il complesso dello Stato, per non trascurare le altre parti mentre ne curano una. Infatti l'amministrazione dello Stato, come la tutela privata, deve avere di mira l'utilità di quelli che ne hanno dato l'incarico, non la propria”* (Cicerone, I doveri).

dirPA
diritto e pratica
amministrativa
Il Sole
24 ORE

Direttore Responsabile
PAOLO POGGI
Coordinamento scientifico
MASSIMILIANO ATELLI
Magistrato della Corte dei Conti

GRUPPO 24 ORE

Proprietario ed editore
IL SOLE 24 ORE SPA
Presidente
BENITO BENEDINI
Amministratore Delegato
Donatella Treu
Sede legale
Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano
Amministrazione
Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano

Comitato Scientifico

Aldo Carosi, Magistrato della Corte dei conti (SS.RR. in sede di controllo); Antonio Catricalà, Magistrato, Vice Ministro al Ministero dello Sviluppo economico; Ciro D'Aries, Dottore commercialista in Milano; Claudio De Rose, Procuratore generale della Corte dei conti; Enrico De Giovanni, Avvocato dello Stato; Filippo Patroni Griffi, Consigliere di Stato; Francesco Caringella, Consigliere di Stato; Luigi Carbone, Consigliere di Stato; Luigi Caso, Magistrato della Corte dei conti (sez. giurisd. Lombardia); M. Antonio Scino, Avvocato dello Stato; Marcello Clarich, Ordinario Luiss di Roma; Marco Lipari, Consigliere di Stato; Mario Ristuccia, Procuratore generale aggiunto della Corte dei conti; Michele Oricchio, Procuratore regionale della Corte dei conti per la Basilicata; Oberdan Forlenza, Magistrato Tar; Roberto Garofoli, Consigliere di Stato; Roberto Proietti, Magistrato del Tar Lazio; Rosanna De Nicolis, Consigliere di Stato; Stefano Toschei, Magistrato Tar; Tommaso Miele, Magistrato della Corte dei conti (SS. RR. in sede giur.); Umberto Realfonzo, Magistrato Tar; Vittorio Italia, Ordinario Univ. di Milano

Redazione:

Piazza Indipendenza, 23b/c - 00185 Roma
Tel.: 06.30226353 - Fax: 06.30227209
email:
redazione.dpa@ilsole24ore.com

Coordinamento editoriale

IRENE CHIAPPALONE
i.chiappalone@ilsole24ore.com
Redazione
MARIA IDA LALLI
m.lalli@ilsole24ore.com

IL SOLE 24 ORE S.P.A. Tutti i diritti sono riservati. Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, Società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio di CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana, n. 108 - 20122 Milano. Informazioni: www.clearedi.org. Registrazione presso Tribunale di Milano - Decreto n. 490 del 20 luglio 2006. Servizio clienti Periodici: Il Sole 24 Ore S.p.a. Via Tiburtina Valeria (s.s. n. 5), km 68,700 - 67061 Carsoli (Aq) tel. 06.3022.5680 oppure 02.3022.5680; fax 06.3022.5400 oppure 02.3022.5400. Abbonamento annuale (Italia): euro 175,00.

Per conoscere le altre tipologie di abbonamento ed eventuali offerte promozionali, contatti il Servizio Clienti (tel. 06.3022.5400 oppure 06.3022.5680; e-mail: servizioclienti.periodici@ilsole24ore.com). Gli abbonamenti possono essere sottoscritti telefonando direttamente e inviando l'importo tramite assegno non trasferibile intestato a: Il Sole 24 ORE S.p.A., oppure inviando la fotocopia della ricevuta del pagamento sul c.c.p. n. 31481203. La ricevuta di pagamento può essere inviata anche via fax allo 02.3022.5406 oppure allo 06.3022.5406.

Arretrati: euro 28 comprensivi di spese di spedizione. Per richieste di arretrati e numeri singoli inviare anticipatamente l'importo seguendo le stesse modalità di cui sopra. I numeri non pervenuti possono essere richiesti via fax al n. 02 oppure 06.3022.5400 o via e-mail a servizioclienti.periodici@ilsole24ore.com entro due mesi dall'uscita del numero stesso.

Concessionaria esclusiva di pubblicità: Focus Media Advertising "FME Advertising Srl di Elena Anna Rossi C." - Sede legale: P.zza A. de Gasperi, n. 15 - Gerenzano (VA) - Direzione e uffici: Via Canova, 19 - 20145 Milano - Tel. 0234538183 - Fax 0234538184 - e-mail: info@focusmedia.it.

Stampa: Il Sole 24 Ore S.p.A. - Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) Km 68,700 - 67061 Carsoli (AQ).

Questo numero è stato chiuso in redazione il 4 luglio 2013.

Le opinioni espresse negli scritti firmati impegnano solo gli Autori, non riflettendo necessariamente quelle della rivista

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

A cura di
Paola Maria Zerman

- | | | | |
|----|---|----|---|
| 6 | Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici
<i>di Paola Maria Zerman</i> | 17 | Le principali novità e l'analisi delle singole norme
<i>di Fiammetta Palmieri</i> |
| 9 | I principi generali di condotta del pubblico dipendente
<i>di Paola Maria Zerman</i> | 36 | La responsabilità amministrativa per danno erariale connesso alla violazione del codice
<i>di Salvatore Sfrecola</i> |
| 12 | Gli specifici obblighi del dirigente
<i>di Paola Maria Zerman</i> | 46 | L'applicazione concreta nelle amministrazioni pubbliche
<i>di Amelia Laura Crucitti</i> |

Per informazioni: redazione.dpa@ilsole24ore.com

La tua Rivista
continua on line

all'indirizzo:

www.dpa.ilsole24ore.com



INTRODUZIONE

Il regolamento recante il codice di comportamento per i dipendenti pubblici è stato emanato con Dpr n. 62 del 16 aprile 2013

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

a cura di **PAOLA MARIA ZERMAN**
Avvocato dello Stato

Il codice di comportamento come strumento di prevenzione della corruzione

“Quando devo assumere qualcuno decido in base a tre cose. La prima è l'integrità personale, la seconda l'intelligenza e la terza è l'alta dose di energia. Ma senza la prima le altre due sono letali”(4).

La convinzione appena riportata è anche quella del legislatore che con la legge 190/2012 diretta alla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, persegue l'integrità del comportamento del pubblico dipendente come fattore decisivo per il buon andamento della PA.

La legge disegna un articolato quadro di misure, dirette - quanto meno sulla carta- a contrastare fenomeni di corruzione e illegalità sia attraverso una strategia repressiva che di prevenzione dei fenomeni illegali.

In questo ultimo senso sono da leggersi i più ampi obblighi di trasparenza nell'organizzazione interna e nell'assegnazione degli incarichi dirigenziali (di recente emanazione è il Dlgs n. 33/2013 sulla trasparenza, previsto dal comma 35 dell'art. 1 della legge n. 190), nonché attraverso una nuova disciplina delle incompatibilità (materia sulla quale è intervenuto il decreto legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013) e, infine, con la previsione di un nuovo codice di comportamento per i dipendenti pubblici, che si adegui alle specifiche finalità previste dalla legge, ovvero: *“assicurare la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”*, e non solo, come previsto dalla precedente versione, la *“qualità dei servizi”*.

Il regolamento recante il codice di comportamento per i dipendenti pubblici, che costituisce la falsariga per tutte le PA, è stato emanato con Dpr n. 62 del 16 aprile 2013.

Le relative disposizioni saranno integrate e ulterior-

mente specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 54, comma 5, Dlgs n. 165/2001. Il previgente codice di comportamento dei dipendenti pubblici (Dm 28 novembre 2000) è stato conseguentemente abrogato.

L'ambito di operatività del codice

Una prima novità delle nuove disposizioni riguarda l'ambito di operatività del codice. Oltre a trovare applicazione per tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 2, Dlgs n. 165/2001), le sue norme sono estese, per quanto compatibili, a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

A tale scopo, le amministrazioni sono tenute a inserire, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni o dei servizi, disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

Nel rispetto delle attribuzioni derivanti dagli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, le disposizioni del codice si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.

Le amministrazioni, inoltre, devono dare la più ampia diffusione al codice, pubblicandolo sul sito internet istituzionale, nella rete intranet e trasmettendolo inoltre tramite e-mail a tutti i dipendenti e titolari di contratti di collaborazione o consulenza, ai titolari di organi e incarichi negli uffici di diretta collaborazione

(4) Warren Buffet, amministratore delegato Berkshire Hathaway.

dei vertici politici e infine ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di servizi in favore dell'amministrazione.

All'atto della sottoscrizione di ogni contratto di lavoro o atto di conferimento di incarico, l'amministrazione deve consegnare e far sottoscrivere ai nuovi assunti copia del codice di comportamento.

Analoga diffusione dovrà essere data ai codici di comportamento definiti da ciascuna amministrazione ai sensi dell'art. 54, comma 5, Dlgs n. 165/2001.

L'attività formativa per l'apprendimento del codice

A evitare che il codice rimanga - nei fatti - lettera morta, è previsto che: *"Al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti"* (art. 15).

Le amministrazioni provvedono a questi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie, e strumentali disponibili. L'ufficio procedimenti disciplinari, cura l'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione, l'esame delle segnalazioni di violazione dei codici di comportamento, la raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate.

Il rilievo disciplinare delle regole di condotta previste nel codice

Chi opera nella PA è consapevole che il codice etico, già previsto nella versione originaria del lontano Dlgs n. 29/1993, risultava nei fatti sconosciuto ai dipendenti che - nella maggior parte dei casi, occorre dirlo - si adeguavano spontaneamente ai principi basilari del corretto agire, senza nemmeno conoscere i contenuti del codice. Contenuti che per lo più rimanevano ignorati, sebbene la normativa imponesse di consegnare una copia del codice al dipendente all'atto di assunzione e prevedesse - nel tentativo di darne più forza - l'obbligo di *"coordinamento con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare"* (art. 58-bis del Dlgs n. 29/1993).

Episodi sempre più diffusi - e resi noti dai mezzi di informazione -, sia di cattiva amministrazione che di scorretto comportamento di pubblici funzionari, hanno imposto un giro di vite sulla *"efficacia giuridica delle norme del codice di comportamento"*, già a opera del Dlgs n. 150/2009 (c.d. *"riforma Brunetta"*).

Lo stesso, nell'introdurre forme più rigorose di disciplina per i dipendenti pubblici, prevede la possibilità di

licenziamento disciplinare nell'ipotesi di scarso rendimento dovuto alla reiterata violazione (nell'arco di due anni) non solo di obblighi concernenti la prestazione stessa o altre norme di legge o regolamento, ma anche di quelli derivanti dal codice di comportamento (art. 55-*quater*, comma 2 del Dlgs n. 165/2001).

Dall'esame della giurisprudenza, tale la disposizione risulta peraltro sostanzialmente disapplicata, forse perché l'uso del *"bastone"* di misure così drastiche non di rado è controproducente, oltre al fatto che lo spirito di corpo spesso induce a tollerare comportamenti non corretti.

La legge n. 190/2012 oltre a prescrivere attività di formazione con il chiaro scopo di far permanere attuale l'interesse e la rilevanza del codice con finalità di prevenzione di comportamenti scorretti, rafforza anche il profilo costrittivo del codice (art. 54, comma 3 del Dlgs n. 165 novellato dalla legge n. 190) prevedendo che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento:

- a) è fonte di responsabilità disciplinare;
- b) è rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile quando le stesse siano collegate alla violazione di doveri, obblighi leggi o regolamenti;
- c) gravi o reiterate violazioni comportano l'applicazione della sanzione del licenziamento disciplinare di cui al comma primo dell'art. 55-*quater*, svincolato, a differenza del comma 2, dal riferimento all'arco temporale di almeno 2 anni. La previsione si aggiunge dunque a quest'ultima, già richiamata dalla *"legge Brunetta"*.

I doveri contenuti nel codice di comportamento vengono ad aggiungere e integrare quelli già individuati sia dalla stessa legge n. 165 (relativamente alla più grave sanzione del licenziamento) e quelli sanzionati dai Ccnl dei relativi settori della PA.

Non a caso sull'applicazione del codice devono vigilare non solo i dirigenti responsabili e le strutture di controllo interno, ma anche gli uffici di disciplina (art. 54, comma 6).

In applicazione della rigorosa disciplina prevista dalla legge n. 190, l'art. 16 del codice dispone che la violazione degli obblighi previsti dal codice *"integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio"*.

La stessa è quindi *"fonte di responsabilità disciplinare"* da accertarsi all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

Allo scopo di determinare il tipo e l'entità della sanzione disciplinare concretamente applicabile, la violazione deve essere valutata in ogni singolo caso con riguardo alla *"gravità del comportamento ed all'entità del pregiudizio, anche morale, derivato al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza"* (art. 16, comma 2).

In relazione alla sanzione del licenziamento (previ-

INTRODUZIONE

sta dalla legge n. 190/2012 in caso di grave e reiterate violazioni del codice) l'art. 16 prevede tale misura espulsiva nel caso di violazione delle disposizioni di cui agli articoli 4 (accettazione o richiesta di regali o altri compensi), nel caso in cui il valore del regalo non sia modico e vi sia immediata correlazione con il compimento di un atto o di un'attività tipici dell'ufficio.

Eguale è prevista l'irrogazione del licenziamento nell'ipotesi prevista dall'art. 5, comma 2 (costrizione esercitata su altri dipendenti per la partecipazione ad associazioni), e della violazione della norma sul conflitto di interessi prevista dall' art. 14, comma 2.

I contratti collettivi possono prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle tipologie di violazione del codice. Problemi inter-

pretativi possono sorgere in relazione alla individuazione delle sanzioni e alla specificità della condotta sanzionata.

Si reputa tuttavia che il maggior deterrente introdotto dalla norma, non sia tanto il rilievo disciplinare, quanto quello giuridico connesso a responsabilità di carattere soprattutto contabile (oltre che civile e amministrativo, sulla responsabilità contabile v. *infra*), laddove a causa del comportamento scorretto del dipendente si siano creati danni (anche da disservizio o anche da lesione di interesse legittimo per eccesso di potere in caso di disparità di trattamento) fonte di responsabilità risarcitoria a carico della PA, e quindi, in caso di dolo o colpa grave, a sua volta a carico di chi ne è stato l'autore (ai sensi dell'art. 1, legge n. 20/1994). ▲

I LIBRI DI GUIDA AGLI ENTI LOCALI

NOVITÀ

I VIZI DI NOTIFICA
DEGLI ATTI TRIBUTARI

a cura di M. Suppa

Il rituale procedimento notificatorio è essenziale per la rilevanza esterna e per la conoscenza legale dell'atto. **L'opera offre**, attraverso un accurato esame delle più significative pronunce di legittimità e delle più rilevanti sentenze della Corte costituzionale, **una puntuale ed attenta ricognizione delle insidie che possono vanificare, nel contenzioso, gli effetti della notifica, offrendone i rimedi.**

Il lavoro rappresenta, quindi, un prezioso riferimento per evitare queste spiacevoli conseguenze.

È un lavoro di tecnica giuridica, ma di facile lettura, di consultazione quotidiana e pragmatico strumento per funzionari e dirigenti degli enti locali nonché per tutti quanti si occupano di contenzioso tributario.

Pagg. 200 – € 25,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo

www.librerie.ilsole24ore.com

GRUPPO 24 ORE

PRINCIPI GENERALI DI CONDOTTA

Il dipendente deve attenersi ai principi comportamentali dell'integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, imparzialità

I principi generali di condotta del pubblico dipendente

a cura di **PAOLA MARIA ZERMAN**

Avvocato di Stato

La nuova versione del codice, per molti aspetti coincidente con il precedente, fa espressa menzione di una serie di principi di carattere comportamentale cui si deve attenere il dipendente (art. 3, comma 2), quali: integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, imparzialità.

Nel timore di tralasciare qualche aspetto importante, il legislatore ha preferito sovrabbondare nell'indicazione di regole di condotta che sono in gran parte riconducibili a medesimi principi comportamentali e che, così elencati, corrono il rischio di essere tanto numerosi quanto generici ed evanescenti.

L'elemento unificante a cui possono essere ricondotti pare essere il primo indicato dalla norma, e cioè l'"integrità" personale, la quale si esteriorizza nelle molteplici vicende quotidiane e si manifesta in multiformi aspetti che vanno dalla lealtà nei rapporti interpersonali, alla onestà e al perseguimento dell'interesse pubblico, all'equilibrio e correttezza nel comportamento verso i colleghi, collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa.

I principi generali appena descritti, sono poi dall'art. 3 specificati con ulteriori disposizioni, che comunque non esauriscono l'ampio ambito di operatività degli stessi.

Utilizzo delle prerogative e poteri pubblici a fini esclusivamente di interesse generale (art. 3, comma 3)

La fondamentale regola di condotta a cui si deve attenere il dipendente è quella di servire il pubblico interesse e di agire esclusivamente con tale finalità.

Ne consegue che qualsiasi utilizzazione di prerogative legate alla funzione per fini personali, manifestano una inaccettabile strumentalizzazione delle stesse.

Per quanto concerne l'utilizzo di beni materiali, il codice tiene a specificare che (art. 11, comma 2): *"Il dipendente utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione. Il dipendente utilizza i mezzi di trasporto dell'amministrazione a sua disposizione soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio, astenendosi dal trasportare terzi, se non per motivi d'ufficio"*.

Ma la strumentalizzazione della propria qualità a fini personali può andare ben oltre l'improprio utilizzo di beni materiali.

L'art. 3 vieta l'utilizzo a fini privati di informazioni di cui è in possesso in ragione del proprio ufficio, nonché dello sfruttamento della propria posizione per ottenere vantaggi tra privati. A tale regola deve essere ricondotta la prescrizione dell'art. 10, in base alla quale: *"1. Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il dipendente non sfrutta, né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione."*

È a tutti noto come non di rado viene utilizzata la propria qualità per ottenere trattamenti di favore sul piano strettamente privato, e che non hanno alcuna ragion d'essere se non quella di alimentare un atteggiamento culturale basato sul privilegio anziché quello della pari dignità ed eguaglianza di tutti i cittadini.

L'equilibrio tra la qualità dei risultati e il contenimento dei costi

"Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati" (art. 3, comma 3).

Il comportamento cui è tenuto il dipendente deve coniugare l'efficienza dell'azione amministrativa con la economicità della stessa e il contenimento dei costi. Il criterio dettato è riconducibile all'atteggiamento di diligenza del buon padre di famiglia richiamato dall'art. 1176 c.c. per valutare la diligenza del debitore nello svolgimento dell'obbligazione.

Il modello del *pater familias* ha reali ripercussioni sull'esercizio concreto del lavoro, sia in termini di risparmio (si pensi al buon uso delle utenze di elettricità ecc.) che di individuazioni delle migliori soluzioni di natura organizzativa e gestionale.

Innumerevoli sprechi ed episodi di cattiva amministrazione sono infatti determinati da un atteggiamento culturale di sfruttamento della cosa pubblica, anche da parte del pubblico impiegato. La perdurante crisi economica ha imposto

PRINCIPI GENERALI DI CONDOTTA

quindi un cambio di rotta e di mentalità, a partire dalla gestione quotidiana di mezzi (anche di cancelleria) e di risorse in genere.

La parità di trattamento dei destinatari dell'azione amministrativa (art. 3, comma 5);

“Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori”.

La parità di trattamento presuppone necessariamente l'imparzialità del dipendente (Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2650 del 3 maggio 2011).

L'obbligo di imparzialità del pubblico dipendente, principio cardine che caratterizza l'agire amministrativo, ai sensi dell'art. 97 della Cost., viene specificato dalla presente disposizione sotto diversi profili.

Il primo concerne il criterio - in realtà sottinteso ma esplicitato nella norma - che l'uguaglianza di trattamento presuppone eguali condizioni, viceversa differenti situazioni sostanziali comportano trattamenti differenziati. Si pensi ad esempio a un più ampio uso del part-time o di flessibilità di orario per le dipendenti con figli piccoli o per chi ha particolari situazioni familiari.

A garanzia dell'imparzialità ma anche dell'immagine di imparzialità, è la disciplina prevista in materia di regali, compensi o altre utilità per sé o altri (esempio familiari, amici) (art. 4).

L'art. 4 pone una diversa regola di condotta:

- il divieto, più ampio, di chiedere compensi sotto varia natura (agevolazioni, sconti, viaggi ecc.) anche di modico

valore per lo svolgimento della propria attività (anche al di fuori dall'ipotesi di reato);

- se i regali sono offerti spontaneamente, il dipendente può accettarli solo se di modico valore. In via orientativa il comma 5 specifica che per modico valore si intende la soglia di 150 euro.

Sempre nell'ottica di prevenzione della corruzione e garanzia dell'imparzialità, devono essere le norme che impongono la comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse (art. 6), l'obbligo di astensione (art. 7) in caso di coinvolgimento di interessi proprio o di parenti o anche di persone con le quali il dipendente abbia rapporti di frequentazione abituale.

La massima collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni (art. 3, comma 6)

Tra i principi generali il codice pone il principio di massima collaborazione con le altre PA *“assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente”.* La ratio della norma è quella di spingere verso una pubblica amministrazione moderna, al di fuori da logiche di isolamento autoreferenziale, che è in grado di colloquiare e scambiare informazioni nella logica di un migliore servizio al cittadino.

Nella stessa logica è anche da leggersi l'art. 9 che impone al dipendente di adempiere al meglio agli obblighi di trasparenza previsti in capo alle PA, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale (art. 9).

Significativo è anche, in tal senso il secondo comma che prevede la tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti che deve essere garantita attraverso un adeguato *“supporto documentale che consenta in ogni momento la reperibilità”.*

I doveri connessi al rapporto con il pubblico

Il codice dedica particolare attenzione al comportamento che il dipendente deve tenere nei rapporti con il pubblico, sia *de visu*, che attraverso posta elettronica o cartacea.

Obbligo di identificazione

Il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge o altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione.

Obbligo di cortesia e precisione

Il dipendente opera con *“spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera*

nella maniera più completa e accurata possibile. Qualora non sia competente per posizione rivestita o per materia, indirizza l'interessato al funzionario o ufficio competente della medesima amministrazione”.

La norma impone come regola quello che nella pratica costituisce l'eccezione: un impiegato cortese, preciso, disponibile, ora non potrà più essere una rarità ma dovrà costituire *“l'habitus culturale del pubblico impiegato”.* In tale logica va letto il divieto di rifiutare prestazioni cui è tenuto, con motivazioni generiche, nonché il rispetto degli appuntamenti con i cittadini.

Non si dovrà più assistere poi al disimpegno dell'impiegato che afferma di non essere competente, avendo l'obbligo di indirizzare l'interessato all'ufficio competente, anche se

PRINCIPI GENERALI DI CONDOTTA

questo può comportare l'impegno dell'esame (sia pure sommario) della pratica o domanda.

Obbligo di fornire spiegazioni

Il dipendente "fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento". Nella sua apparente semplicità la disposizione fa cadere un ulteriore baluardo dell'agire della PA la cui veste autoritativa era non di rado interpretata dai funzionari come esenzione da qualsiasi spiegazione e giustificazione nei confronti dell'interessato. La logica della tendenziale parità tra amministrazione e cittadino comporta anche quella di non trincerarsi dietro l'anonimato e la burocrazia ma di assumersi la responsabilità delle scelte e dei comportamenti dei dipendenti dell'ufficio. Tutto questo deve essere fatto nel rispetto dell'amministrazione, visto che "il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione." Le spiegazioni non possono però andare al di là del segreto d'ufficio che il dipendente deve osservare "e, qualora sia richiesto oralmente di fornire informazioni, atti, documenti non accessibili tutelati dal segreto d'ufficio o dalle disposizioni in materia di dati personali, informa il richiedente dei motivi che ostano all'accoglimento della richiesta. Qualora non sia competente a provvedere in merito alla richiesta cura, sulla base

delle disposizioni interne, che la stessa venga inoltrata all'ufficio competente della medesima amministrazione".

Rispetto degli standard di qualità

"Il dipendente che svolge la sua attività lavorativa in un'amministrazione che fornisce servizi al pubblico cura il rispetto degli standard di qualità e di quantità fissati dall'amministrazione anche nelle apposite carte dei servizi.

Il dipendente opera al fine di assicurare la continuità del servizio, di consentire agli utenti la scelta tra i diversi erogatori e di fornire loro informazioni sulle modalità di prestazione del servizio e sui livelli di qualità".

Fondamentale obbligo per il dipendente è quello di rendere un servizio di qualità all'utente del servizio. Il che presuppone un continuo aggiornamento sia in relazione ai contenuti del servizio da rendere che alle modalità di semplificazione di pratiche burocratiche e di pesanti procedure a carico del cittadino.

Il parametro di riferimento è quello degli standard di qualità fissati nelle carte dei servizi delle singole PA, fermo restando che il singolo dipendente secondo "scienza e coscienza" dovrà porre tutti gli strumenti a sua disposizione per adeguarsi non solo al contenuto minimo individuato dagli standard ma fornire un servizio di eccellenza. ▲

I LIBRI DI GUIDA AGLI ENTI LOCALI

NOVITÀ

**MANUALE DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE**

Aggiornato alla legge 7 agosto 2012, n.135

di V. Italia, E. Barusso, L. Camarda

Il Segretario comunale e provinciale è una figura giuridica importante e necessaria nell'ente locale. Egli costituisce la "bussola" giuridico-amministrativa dell'attività dell'ente locale ed ha rilevanti funzioni, che non si esauriscono nella verbalizzazione delle sedute dei Consigli e delle Giunte, ma riguardano la regolarità e la legittimità degli atti. Il suo status giuridico, dalla nomina sino alla cessazione delle funzioni, non corrisponde però all'importanza di queste funzioni e si deve auspicare che sia convenientemente valorizzato.

La presente Guida contiene l'esame di tutti i principali problemi che riguardano il Segretario e ne propone la soluzione, alla luce della giurisprudenza consolidata e della più qualificata dottrina.

Inoltre il Manuale si sofferma con attenzione sulla figura "a geometria variabile" del Segretario comunale, così come viene diversamente a connotarsi in ragione delle esigenze organizzative dell'ente. Infine, alla luce della legge 7 agosto 2012, n. 135, che modifica sostanzialmente il ruolo e le funzioni della Provincia, l'opera evidenzia la necessità di ridisegnare la figura del nuovo Segretario provinciale.

Pagg. 200 c.a. – € 29,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo

www.librerie.ilssole24ore.com

GRUPPO24ORE

OBBLIGHI DEL DIRIGENTE

Una specifica sezione del codice è dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati secondo le funzioni attribuite

Gli specifici obblighi del dirigente

a cura di PAOLA MARIA ZERMAN
Avvocato dello Stato

La previsione di una normativa specifica per i dirigenti

Un'altra novità connota il codice di comportamento previsto dalla legge n. 190/2012. Esso contiene una "specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati secondo le funzioni attribuite" (art. 54, comma 1, Dlgs n. 165 novellato).

Nella versione precedente non era contenuta una apposita disciplina per i dirigenti. Il Ccnl vigente per gli stessi prevede che "i dirigenti si conformano al codice di comportamento dei dipendenti delle PA (...) in quanto loro applicabile" (art. 6, comma 4, contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell'area I, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2006-2007).

Il legislatore del 2012 evidenzia, dunque, la centralità strategica del ruolo del dirigente dal punto di vista comportamentale, per la costruzione di un ambiente di lavoro positivo che costituisca la più efficace forma di prevenzione in ordine a fenomeni corruttivi o illegali.

L'art. 13 del codice, disciplina gli obblighi di condotta cui è tenuto il dirigente, che si aggiungono a quelli previsti per tutti i dipendenti.

I destinatari delle norme non sono solo i dirigenti di prima e seconda fascia, ma anche i titolari di incarico dirigenziale (ai sensi dell'art. 19, comma 6, del Dlgs n. 165/2001) e tutti coloro che "svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza".

Il codice quindi ha preferito optare per una definizione "sostanziale" di dirigente, comprendendo anche quei soggetti che a vario titolo (e quindi anche se non inquadrati nei ruoli dirigenziali) si trovano a svolgere anche in via temporanea una funzione di direzione di un ufficio.

Innanzitutto la disciplina prevede a carico del dirigente un obbligo di comunicazione da assolvere prima di assumere le funzioni, relativo alla sua situazione di eventuale conflitto di interessi e cioè le "partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio."

La norma, forse con un eccesso di garantismo, impone anche al dirigente di informare l'amministrazione sulla propria situazione patrimoniale.

Il comportamento personale del dirigente. L'obbligo di esemplarità e di lealtà

"Il dirigente assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa" (art. 13, comma 4).

La prima regola di condotta che il codice impone ai dirigenti è quella di avere in prima persona un comportamento integerrimo che renda manifesta la convinzione del dirigente di essere al servizio di obiettivi generali, senza strumentalizzare la propria posizione personale per diminuire il proprio lavoro facendolo gravare sui collaboratori e dipendenti. L'atteggiamento di lealtà richiesto al dirigente si manifesta innanzitutto, quindi, nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza, che il dirigente deve onorare con la tensione a un miglioramento continuo sia in termini di diligenza e puntualità nell'adempimento dei propri compiti che nel porre a frutto tutte le risorse umane disponibili per l'ottimale andamento dell'ufficio.

La lealtà verso i collaboratori si manifesta poi con un atteggiamento trasparente e imparziale nei confronti di tutti, il che comporta, come si vedrà poi, valorizzare le differenze, premiare i migliori e sanzionare quando ciò sia necessario. Tanto, è non di rado l'esatto contrario del clima culturale di appiattimento che per anni si è diffuso e consolidato in molti uffici pubblici, dove la onnipresenza sindacale e l'amore per il quieto vivere hanno determinato una generale tendenza al ribasso del clima e delle risorse umane presenti in ufficio.

La lealtà poi nei rapporti umani si manifesta nella capacità del dirigente di relazionarsi direttamente con i dipendenti a lui assegnati, senza lasciarsi andare a critiche a contenuto diffamatorio al di fuori del confronto diretto con l'interessato.

L'adozione di un adeguato "comportamento organizzativo"

"Il dirigente svolge con diligenza le funzioni a esso spettanti in base all'atto di conferimento dell'incarico, persegue gli obiettivi assegnati e adotta un comportamento organizzativo adeguato per l'assolvimento dell'incarico".

Nell'ambito del comportamento organizzativo necessario per l'adempimento dell'incarico il dirigente deve misurarsi in particolare con il fattore tempo, di rilevante importanza da quando il legislatore, con le modifiche all'art. 2 della legge n. 241/1990 ha dato rilievo sia ai fini risarcitori, che disciplinari e di responsabilità contabile dell'inosservanza del termine finale prefissato per il singolo procedimento. La gestione del tempo, si traduce nella capacità di gestire i processi interni ed esterni alla propria struttura in maniera tale che non vi siano

OBBLIGHI DEL DIRIGENTE

tempi morti nel passaggio delle attività tra i collaboratori. Ciò comporta un continuo monitoraggio sull'andamento delle attività di ciascuno, sbloccare possibili impedimenti, trasmettere immediatamente informazioni alle persone coinvolte, organizzare riunioni per confrontarsi su decisioni da prendere. La pianificazione presuppone capacità di distinguere tra le attività importanti e quelle urgenti, e implica la previsione su un orizzonte temporale medio (la settimana, il mese, l'anno), delle attività determinanti per il raggiungimento degli obiettivi, ponendo in essere con congruo anticipo quelle azioni che, nello sviluppo del tempo, permettono di gestirle correttamente evitando che si trasformino in urgenze.

Il comportamento organizzativo adeguato per il raggiungimento degli obiettivi non può tralasciare la rilevanza della gestione delle risorse umane come fattore determinante in tal senso. Non a caso il codice in più occasioni sottolinea la necessità di relazionarsi con i dipendenti nel modo più positivo e sereno, coinvolgendo a tutti i livelli il personale nel conseguimento degli obiettivi. È ormai superata la concezione verticistica della PA intesa come apparato burocratico dove il possesso di informazioni è rigorosamente delimitato ai dirigenti responsabili. Nella logica di un lavoro di *équipe*, si richiede invece la capacità di coinvolgimento a tutti i livelli del personale sugli obiettivi prefissati, con un'adeguata circolazione delle informazioni.

Se il dirigente è in grado di coinvolgere le persone nella pienezza delle loro caratteristiche umane, con una vera passione per il proprio lavoro e per la squadra che gestisce, ispirando i propri collaboratori in un clima di partecipazione e di fiducia, allora, secondo i più recenti studi di organizzazione aziendale, si ottengono risultati di eccellenza anche se con risorse economiche scarse.

La cura del "benessere" organizzativo

L'art. 13, comma 5, pone a carico del dirigente una serie di comportamenti diretti a creare nella struttura cui è preposto un clima positivo che la norma definisce "benessere organizzativo".

"Il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali".

L'espressione "benessere organizzativo" (art. 13, comma 5) sebbene all'apparenza possa apparire retorica o evanescente, sta assumendo, precisi contenuti scientifici relativi alla qualità dell'organizzazione in vista della produzione dei risultati più efficaci.

Si pensi al riguardo alle opere di D. Goleman quali ad es. *"Lavorare con intelligenza emotiva"*, *"Intelligenza sociale"*, *"Essere leader"*; o di S. Covey: *"La sfida della fiducia"*, che stanno fornendo alle classi dirigenti delle grandi società americane importanti conoscenze di carattere psicologico in relazione alle dinamiche di gruppo e al miglior modo di utilizzazione delle risorse umane.

Si rende allora decisivo che il dirigente, se non sia naturalmente e intuitivamente in possesso delle qualità individua-

te per impostare una relazione costruttiva con i dipendenti, ne apprenda l'uso attraverso specifici percorsi di studio. Si riporta, a titolo di esemplificazione, l'elenco redatto da D. Goleman (*Intelligenza sociale*, Rizzoli, pag. 279).

BUON CAPO

Sa ascoltare
Incoraggiante
Comunicatore
Coraggioso
Senso dell'umorismo
Empatico
Risoluto
Si assume responsabilità
Umile
Condivide l'autorità

CATTIVO CAPO

Muro di gomma
Scettico
Poco comunicativo
Intimidatorio
Brutto carattere
Egocentrico
Indeciso
Accusatore
Arrogante
Sospettoso

"I capi migliori sono persone degne di fiducia, empatiche e connesse, che ci fanno sentire sereni, apprezzati e motivati. I cattivi capi (distanti, difficili e arroganti) ci fanno sentire a disagio nel migliore dei casi e pieni di risentimento nel peggiore" (D. Goleman pag. 279).

L'elencazione sopra riportata dà la misura del fatto che, a differenza del settore privato, nell'ambito della pubblica amministrazione non si è - di regola - tenuto in conto delle qualità di leadership del dirigente stesso e le sue effettive capacità di interagire positivamente con i collaboratori per ottenere gli obiettivi prefissati.

L'introduzione del criterio della valutazione della *performance* a opera del c.d. decreto "Brunetta", ha dato l'avvio a un sistema di valutazione del personale della PA (dirigenti e dipendenti) correlato, invece, a logiche più ampie di quelle del burocratico adempimento formale dei doveri d'ufficio e ispirate al criterio del migliore e più efficace raggiungimento degli obiettivi di servizio alla collettività (v. artt. 21 e 9 del Dlgs n. 150/2009).

Il codice amplia ancor di più il ruolo strategico del dirigente in ordine al clima generale dell'ufficio cui è preposto e declina il benessere organizzativo nelle modalità lavorative che la norma indica (art. 13, comma 5):

a) Favorisce i rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori. Secondo le ormai consolidate riflessioni di organizzazione aziendale, i veri problemi di un ufficio non sono riconducibili a quelli di natura organizzativa o di scarse risorse economiche. I problemi che incidono realmente sui risultati da conseguire sono quelli attinenti alla qualità delle relazioni umane esistenti all'interno della struttura o dell'ufficio.

Questo aspetto, trascurato perché ipoteticamente marginale rispetto a quelli di natura tecnica, in realtà sta dimostrando la sua rilevanza centrale e determinante ai fini del benessere dell'ufficio. Un clima di indifferenza reciproca, se non anche di ostilità, di competizione individuale, di sospetto, influenza in alto grado la qualità della prestazione lavorativa del singolo, così legata alla serenità psicologica e mentale. Al contrario, come ormai assodato, un clima di fiducia, potenzia le singole personalità e libera risorse

OBBLIGHI DEL DIRIGENTE

creative in grado di superare anche i più complessi problemi di natura tecnico-gestionale.

Questo aspetto esorbita dalle mere competenze tecniche del dirigente che, seppure professionista di eccellenza se considerato in modo isolato, può ottenere risultati mediocri dai suoi collaboratori in ragione di un clima che non favorisce il miglioramento e la crescita.

Sempre più appare dunque fondamentale che nella scelta della dirigenza si tenga in considerazione anche la capacità relazionale dei candidati, pena gravissime ripercussioni sull'andamento dell'ufficio stesso;

b) la circolazione delle informazioni e l'aggiornamento del personale.

Far circolare le informazioni presuppone da parte del dirigente una visione dell'ufficio non verticistica, ma di squadra, in un'ottica di coinvolgimento di tutti nel perseguimento degli obiettivi. Anche questo aspetto, in teoria immediatamente comprensibile, in pratica è frequentemente disatteso in base alla (falsa) convinzione che chi detiene informazioni per sé ha più possibilità di rimanere o raggiungere posizioni di potere. "Sapere è potere", ma il detto non si attaglia a un lavoro che coinvolge più persone (la squadra) e il dirigente che non condivide le informazioni non è in grado di passare da un lavoro inteso in senso burocratico-individualistico a un reale lavoro di équipe. Determinante è poi il costante aggiornamento del perso-

nale, circostanza decisiva per ottenere il massimo livello di competenza in un contesto ordinamentale in un continuo cambiamento, sia sotto il profilo giuridico che delle specifiche competenze di settore. In tale prospettiva è fondamentale che i corsi di aggiornamento siano organizzati secondo le rispettive esigenze, di alta qualità professionale e non superficiali contesti che solo formalmente adempiono l'obbligo dell'aggiornamento;

c) la valorizzazione delle differenze.

Dopo decenni di cultura dell'uniformità nell'ambito del pubblico impiego, il legislatore negli ultimi tempi sta cambiando rotta, chiedendo giudizi di valutazione differenziati, in base alle diverse qualità e caratteristiche dei collaboratori, al fine di poter al meglio utilizzare le risorse umane. E così come i giudizi devono essere differenziati, in base anche alla stessa legge Brunetta di valutazione della performance: "d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi (art. 9 del Dlgs n. 150/2009)", egualmente il dirigente deve saper valorizzare le differenze presenti nell'ufficio, costituendo le stesse una ricchezza che deve essere potenziata e non già livellata. Si pensi in particolare all'utilizzo del part-time per le madri con figli piccoli o ai dipendenti che abbiano particolari esigenze legate alla famiglia, alla salute. Il dirigente deve essere in grado di valutare le diverse situazioni, senza che questo significhi trattamento parziale o di favore nei confronti di alcuni.

L'obbligo di imparzialità verso i dipendenti

L'obbligo di imparzialità come criterio interno di assegnazione degli incarichi e di distribuzione del lavoro

Il principio che costituisce l'indispensabile presupposto per il buon andamento dell'ufficio è rappresentato dal comportamento imparziale del dirigente nei confronti dei collaboratori ai fini della ripartizione del lavoro e degli incarichi.

"Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. Il dirigente affida gli incarichi agiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione" (art. 13, comma 6, del codice).

Principio cardine di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione è quello dell'imparzialità: *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*. L'effettività del principio di imparzialità rappresenta la chiave di volta del-

l'intero funzionamento del sistema amministrativo, ed è proprio quello che deve essere garantito sempre di più nelle sue molteplici applicazioni.

Diverse, infatti, sono le sfaccettature dell'imparzialità, dovendosi intendere tale principio come un comportamento equidistante in relazione a situazioni contrapposte. L'imparzialità si traduce nella *"constans et perpetua voluta ius suum cuique tribuendi"*, secondo la definizione di giustizia contenuta nel Digesto. L'imparzialità può infatti intendersi come:

a) imparzialità esterna, nei confronti del personale da assumere e nel servizio da rendere ai cittadini;

b) imparzialità interna, come regola di condotta all'interno dell'ufficio in relazione alla distribuzione del lavoro e degli incarichi.

Per quanto concerne il primo profilo, la giurisprudenza, sia amministrativa che costituzionale, con innumerevoli pronunce ha garantito la salvaguardia del principio nei confronti di molteplici tentativi di fare breccia sia livello

legislativo che provvedimento.

Si pensi alle ripetute declaratorie di illegittimità di norme - soprattutto di fonte regionale - recanti deroghe ritenute troppo ampie al sistema del concorso, in relazione alle c.d. stabilizzazioni del personale precario, nonché relativamente ai casi di passaggi interni da una qualifica all'altra, al di fuori della procedura concorsuale.

Si ponga mente anche alle tormentate vicende dell'art. 19 del Dlgs n. 165/2001, che regola il conferimento degli incarichi dirigenziali, sia in ordine alla progressiva limitazione delle possibilità di ricorrere a dirigenti esterni alla PA che alla eliminazione dello *spoils system* (tranne che per gli incarichi apicali) nell'ottica di una maggiore autonomia e indipendenza tra amministrazione e potere politico. Nei rapporti con i cittadini, poi, come è noto, la mancanza di imparzialità (disparità di trattamento) costituisce manifestazione sintomatica del vizio di eccesso di potere, oltre che violazione di legge, ai sensi dell'art. 1 della

OBBLIGHI DEL DIRIGENTE

legge n. 241/1990, sempre che addirittura la condotta non assuma rilievo penalistico di fronte a fenomeni di corruzione o abuso d'ufficio.

Ancor più delicato è poi il profilo relativo all'imparzialità interna, con riferimento all'assegnazione di incarichi interni, anche dirigenziali, nonché all'equa ripartizione di carichi di lavoro. L'esistenza di posizioni consolidate di privilegio all'interno delle amministrazioni, rapportabili a situazioni estranee ai meriti professionali e contigue invece a rapporti di appartenenza, parentela o affini, costituisce uno dei gravi mali che incidono sulla società italiana, non solo determinando situazioni ingiuste sul piano personale, con gravi conseguenze anche sul piano della salute, ma che si riverberano su tutto l'andamento dell'ufficio, sia all'interno che al di fuori del medesimo. Sul piano personale, è a tutti noto come tali forme di ingiusto trattamento si possono concretizzare in fenomeni di mobbing, a volte sopportato e non denunciato, ma di fatto gravemente lesivo della dignità umana e professionale di chi è colpito.

Effetti tanto più gravi ove si consideri che l'attuale immobilità del contesto lavorativo, dovuto alla crisi economica, impedisce normalmente al mobbizzato di trovarsi un lavoro alternativo, così mettendo a dura prova sia la salute fisica che psichica del destinatario.

Il legislatore è intervenuto, prescrivendo innanzitutto un obbligo di pubblicità e trasparenza degli incarichi disponibili e dei criteri di scelta (comma 1-bis dell'art. 19, Dlgs n. 165/2001 introdotto dal Dlgs n. 150/2009 c.d. "legge Brunetta"): "L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta".

Così come le "Le pubbliche amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornato l'elenco delle posizioni dirigenziali, integrato dai relativi titoli e curriculum, attribuite a persone, anche esterne

alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, di cui all'articolo 1, commi 39 e 40, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

Obbligo di pubblicazione oggi rafforzato dalla previsione della possibilità da parte di "chiunque" di richiederla nei casi in cui sia stata omessa (accesso civico previsto dall'art. 5, Dlgs n. 33/2013).

La valutazione comparativa deve tenere conto e poi congruamente motivare in relazione a:

"Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico" (art. 19, Dlgs n. 165, comma 1, come mod. dalla legge Brunetta). I criteri indicati dalla norma non sostituiscono ma presuppongono la congrua valutazione della anzianità di servizio unitamente a ulteriori specifiche competenze richieste in relazione alla complessità della struttura da dirigere nonché delle attitudini del singolo.

Perché si giunga, perciò, all'effettiva applicazione della norma, è necessario che i criteri di valutazione siano sempre più "veridici" e rendano giustizia dei diversi modi di lavorare dei singoli.

"Il dirigente svolge la valutazione del personale assegnato alla struttura cui è preposto con imparzialità e rispettando le indicazioni ed i tempi prescritti" (art. 13, comma 7).

Il livellamento della valutazione del rendimento seguito nella prassi da molte PA, dovuto in parte al timore di contenziosi e dall'altra a vuoto formalismo e perbenismo, non solo non rende giustizia nei confronti di chi è effettivamente più capace, ma al contrario, alimenta situazioni di privilegio e di tutela ingiustificate.

Per questo la normativa impone al dirigente di evitare ogni tolleranza e connivenza con situazioni di illecito o che siano rilevanti sul piano disciplinare:

"Il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla Corte dei conti per le rispettive competenze. Nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare".

La violazione del principio di imparzialità interno come fonte di danno risarcibile

Con recentissima decisione il Consiglio di Stato (Cons. Stato, n. 1879 del 5 aprile 2013), ha bocciato l'attribuzione di un incarico dirigenziale per "omessa pubblicizzazione interna e mancanza di ogni valutazione di ordine comparativo, fra la posizione del soggetto nominato e quella di altri dirigenti dell'Ente". Nel caso di specie il giudice amministrativo era stato adito in ragione del rapporto di lavoro ancora pubblicistico, ai sensi dell'art. 3, comma 1, Dlgs n. 165/2001(5).

Al riguardo il Consiglio di Stato ha ribadito la generale portata del principio di imparzialità in relazione agli incarichi dirigenziali attribuiti all'interno della pubblica amministrazione.

Ha poi ancora una volta sottolineato che il principio di imparzialità interno si specifica nell'obbligo di effettuare procedure comparative nonché nella motivazione delle scelte assunte: "La presenza nell'articolo di disposizioni, indirizzate a specifici settori della dirigenza, non esclude tuttavia che, in base al principio di legalità, valgano per l'intera pubblica amministrazione le regole generali contenute nel citato art. 19 del Dlgs n. 165/2001, in materia di affidamento di incarichi dirigenziali. Non può infatti

(5) L'Amministrazione era l'Isvap; ai sensi dell'art. 3, comma 1 del Dlgs n. 165/2001.

OBBLIGHI DEL DIRIGENTE

non ritenersi che debba essere assicurato per l'intero apparato pubblico, affidato o meno a norme privatistiche per la disciplina del rapporto di lavoro, il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione: principi che debbono comunque estrinsecarsi nell'obbligo di valutazioni comparative per l'individuazione del soggetto più idoneo all'espletamento delle funzioni da svolgere, a forme di partecipazione degli interessati ai processi decisionali e all'esternazione delle ragioni giustificatrici delle scelte, anche quando gli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali rivestano natura di determinazioni negoziali (e a maggior ragione, deve ritenersi, quando tale conferimento abbia natura pubblicistica e si esprima in provvedimenti amministrativi; cfr., per il principio, Cass., sez. lavoro, 14 aprile 2008, n. 9814; Cass. civ., sez. lavoro, 30 settembre 2009, n. 20979)⁽⁶⁾.

La giurisprudenza amministrativa si pone del tutto in linea con quella del giudice ordinario, giudice del rapporto di lavoro con la PA⁽⁷⁾, anche in relazione alle controversie concernenti il "conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale".

Al riguardo la Cassazione ha rinvenuto nel comportamento non trasparente e parziale dell'Amministrazione nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali un inadempimento contrattuale, fonte di danno risarcibile.

"Questa Corte ha affermato il principio secondo cui, in tema di impiego pubblico privatizzato, nell'ambito del quale anche gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali rivestono la natura di determinazioni negoziali assunte dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, le norme contenute nel Dlgs n. 165 del 30 marzo 2001, art. 19, comma 1, obbligano l'amministrazione datrice di lavoro al rispetto dei criteri di massima in esse indicati, anche per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375 cod. civ.), applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.; tali norme obbliga-

no la PA a valutazioni anche comparative, all'adozione di adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e a esternare le ragioni giustificatrici delle scelte; laddove, pertanto, l'amministrazione non abbia fornito nessun elemento circa i criteri e le motivazioni seguiti nella scelta dei dirigenti ritenuti maggiormente idonei agli incarichi da conferire, è configurabile inadempimento contrattuale, suscettibile di produrre danno risarcibile (cfr., Cass. nn. 9814/2008; 28274/2008; 20979/2009). Al riguardo è stato osservato che le previsioni di cui al Dlgs n. 165/2001, art. 19, laddove prevedono che per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del ministro, obbligano l'amministrazione datrice di lavoro al rispetto degli indicati criteri di massima e, necessariamente, anche per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede, "procedimentalizzano" l'esercizio del potere di conferimento degli incarichi, rendendo con ciò necessario procedere a valutazioni anche comparative" (Cass. civ., sez. VI, ord., n. 21088 del 12 ottobre 2010).

La rilevanza disciplinare del rispetto del principio di imparzialità interno

Se la giurisprudenza in modo sempre più stringente impone all'amministrazione il rispetto del fondamentale principio di imparzialità nell'attribuzione degli incarichi, sul fronte interno, il legislatore si spinge a dare rilievo disciplinare al principio di imparzialità, articolato poi secondo i criteri indicati dall'art. 13 del codice disciplinare.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 13 il dirigente è tenuto a un atteggiamento imparziale nei confronti dei "colleghi, collaboratori e destinatari dell'azione amministrativa". L'obbligo di imparzialità "interna" da parte del dirigente si traduce in quello di assegnare "l'istruttoria delle pra-

tiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. Il dirigente affida gli incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione".

La promozione della cultura del merito, come già sopra espresso, non può prescindere dal rispetto del criterio di anzianità sebbene unito al possesso di competenze specifiche richieste per il singolo incarico, diversamente traducendosi in arbitrarie e immotivate preferenze.

A ovviare fenomeni di tal genere appare fondamentale il rispetto del criterio della rotazione degli incarichi, imposto dallo stesso art. 13, nonché della trasparenza nella assegnazione degli stessi, come prescritto dalla articolata disciplina del Dlgs n. 33/2013. L'art. 16 disciplina la responsabilità conseguente alla violazione del codice. Per quanto concerne la irrogazione delle sanzioni, l'art. 55, comma 4, del Dlgs n. 165/2001 prescrive che per le infrazioni disciplinari ascrivibili al dirigente "le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 3". E cioè il segretario generale di ministeri, il direttore di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali, in caso di dirigenti di prima fascia.

Compito dei singoli appartenenti alla PA, nonché delle associazioni di categoria (anche mediante la richiesta di pubblicazione ai sensi dell'art. 5, Dlgs n. 33/2013) sarà quello di adoperarsi perché i criteri di trasparenza e valorizzazione del merito siano effettivamente posti in essere, per tradurre i principi previsti dalla legge dalla carta alla realtà nella prospettiva del superamento dei privilegi e della attuazione di un agire più giusto sia a tutela di tutti i dipendenti delle PA che del servizio ai cittadini. ▲

(6) Tali principi sono stati ritenuti applicabili dal Tar Campania n. 439/2011 anche in relazione alla nomina, ampiamente discrezionale, di Avvocato distrettuale dello Stato.

(7) Ai sensi dell'art. 63 del Dlgs n. 165/2001, salve le eccezioni previste dall'art. 3 del medesimo Dlgs.

Attraverso il quadro sinottico è possibile avere una visione d'insieme del nuovo codice di condotta

Le principali novità e l'analisi delle singole norme

a cura di FIAMMETTA PALMIERI
Magistrato

QUADRO SINOTTICO: LE DIFFERENZE TRA VECCHIO E NUOVO

1) Mutamento dell'atto contenente il codice di condotta

Dm 28 novembre 2000: Dm e allegazione ai contratti collettivi (art. 58-bis del Dlgs n. 29/1993), conseguente natura contrattuale degli obblighi ivi contenuti;

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: regolamento, conseguente natura normativa (e quindi immediatamente precettiva) delle prescrizioni ivi contenute.

2) Iter procedurale

Dm 28 novembre 2000: procedura concertata tra dipartimento della Funzione pubblica e rappresentanze sindacali (art. 58-bis del Dlgs n. 29/1993) in un'ottica di collaborazione fra "regolatori" e "regolati";

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: su proposta del ministro della Pubblica amministrazione e semplificazione; acquisita l'intesa della Conferenza unificata e il parere del Consiglio di Stato (favorevole con osservazioni, alcune delle quali non recepite per le motivazioni di cui alla premessa del Dpr).

3) Estensione ambito soggettivo del codice

Dm 28 novembre 2000: art. 1, comma 1, i dipendenti pubblici e quindi i titolari di un rapporto stabile e professionale con la pubblica amministrazione;

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: art. 2, oltre ai dipendenti: i collaboratori, i consulenti, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Trattasi dunque di tutti coloro ai quali sono affidate funzioni pubbliche (art. 54 Cost.) senza che abbia rilievo la natura giuridica del rapporto.

4) Conseguenze delle violazioni

Dm 28 novembre 2000: articolo 1, comma 2, rinvio ai contratti collettivi per il coordinamento delle norme del codice con le previsioni in materia di responsabilità disciplinare; non erano fonte diretta di responsabilità disciplinare;

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: articolo 16, gli obblighi previsti dal codice integrano comportamenti contrari ai doveri di ufficio, la cui violazione determina una responsabilità disciplinare (ferme restando, se ne ricorrono i presupposti, le ulteriori forme di responsabilità); conseguente necessità di una maggiore precisione nella descrizione degli illeciti, in applicazione del principio di tipicità dell'illecito disciplinare.

5) Quantificazione del "modico valore" quale causa di esclusione della responsabilità del dipendente che accetta o riceve regali

Dm 28 novembre 2000: art. 3, comma 1, richiamo al "regalo di uso di modico valore" senza determinazione dell'entità dello stesso;

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: art. 4, determinazione del valore come "non superiore, in via orientativa, a 150 euro", anche sotto forma di sconto, con possibilità da parte delle singole PA di prevedere, nell'ambito dei rispettivi codici di condotta, limiti inferiori "anche fino all'esclusione della possibilità di riceverli, in relazione alle caratteristiche dell'ente o alla tipologia delle mansioni".

6) Introduzione di nuovi obblighi di matrice "etica"

Dm 28 novembre 2000: art. 1, diligenza, lealtà e imparzialità;

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: integrità, spirito di servizio, correttezza, cortesia, completezza e accuratezza, giustizia, trasparenza, buona condotta, condotta esemplare;

7) Introduzione di nuovi obblighi nei confronti dei dirigenti

Dm 28 novembre 2000: art. 5 comma 2, comunicazione degli interessi finanziari e art. 13, obblighi connessi alla valutazione dei risultati;

LE SINGOLE NORME

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: in linea con quanto previsto dal Dlgs n. 150/2009 si prevede un vero e proprio “*statuto del dirigente*”, con l’inserimento di una più puntuale elencazione degli obblighi (ad esempio, obbligo di assumere atteggiamenti leali e trasparenti e di adottare una condotta esemplare e imparziale, obbligo di curare il benessere organizzativo nella struttura ove è preposto, obbligo di favorire le buone prassi ai fini di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell’amministrazione). Si ribadiscono gli obblighi di iniziativa dell’azione disciplinare già previsti dal Dlgs n. 150/2009.

8) Obblighi più “incisivi” per evitare il conflitto di interessi

Dm 28 novembre 2000: artt. 2, comma 2, e 5, divieto di prendere decisioni o svolgere attività in una situazione di conflitto di interessi anche apparente; obbligo di notizia degli interessi finanziari, in particolare per i dirigenti così disponeva: “*su motivata richiesta (...) fornisce ulteriori informazioni sulla propria situazione patrimoniale e tributaria*”;

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: artt. 6, 7 e 13 rilevanza del conflitto di interessi anche potenziale e di quello avente a oggetto interessi anche non patrimoniali “*come quelli derivanti dall’intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici*”; elencazione di puntuali obblighi di astensione, in particolare per i dirigenti così dispone: “*fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all’imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge*”.

9) Il codice di condotta quale misura di prevenzione della corruzione.

Dm 28 novembre 2000: non vi era alcun accenno;

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: la delega è contenuta nella c.d. legge anticorruzione; art. 8, introduzione dell’obbligo di rispettare le misure necessarie per prevenire la commissione degli illeciti nell’amministrazione e in particolare quelle previste dal piano di prevenzione della corruzione; art. 9 introduzione dell’obbligo di garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza e tracciabilità; art. 15, commi 3 e 4, le attività di vigilanza e monitoraggio svolte dall’ufficio procedimenti disciplinari devono conformarsi alle previsioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione; prima dell’attivazione del procedimento disciplinare può essere chiesto un parere all’Autorità nazionale anticorruzione.

10) Introduzione di una norma ad hoc sulla vigilanza e monitoraggio sul rispetto degli obblighi e correlativi obblighi informativi

Dm 28 novembre: non era presente una norma sulla vigilanza e monitoraggio;

Dpr n. 62 del 13 aprile 2013: art. 15 al fine di dare effettività alle previsioni sanzionatorie si prevedono obblighi di vigilanza e di monitoraggio ai quali si connette l’eventuale iniziativa dell’azione disciplinare.

Analisi delle norme

Articolo 1. Disposizioni di carattere generale

L’articolo 1 definisce l’oggetto e la finalità del codice, nonché la natura delle previsioni ivi contenute. In ordine al primo aspetto può segnalarsi che l’ambito dei doveri richiamato riguarda non soltanto le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa (diligenza e imparzialità) ma anche, più in generale, le qualità etiche che il dipendente pubblico deve, con il proprio comportamento, mostrare di avere (lealtà e “buona” - civile e morale - condotta). Tali regole vengono quindi “giuridicizzate” il che vuol dire che a esse corrisponde il diritto a pretenderne il rispetto da parte dei colleghi e degli “amministrati” e il diritto degli stessi ad agire in giudizio in caso di loro violazione, facendo valere, in primo luogo, la responsabilità disciplinare del

dipendente, ma anche, eventualmente, concorrenti titoli di responsabilità (cfr. *infra* art. 16).

In ordine al secondo aspetto l’articolo richiama le finalità del codice, individuate dalla norma primaria (l’articolo 54 del Dlgs n. 165/2001, come modificato dal comma 44 dell’art. 1 della legge n. 190 del 6 novembre 2012) nelle seguenti:

a) la qualità dei servizi e dunque l’efficienza dell’amministrazione, con ciò evidenziando che non può esservi “autentica” efficienza senza il rispetto di regole di condotta, anche etiche; b) la prevenzione della corruzione: al riguardo non va dimenticato che la norma primaria attributiva del potere regolamentare è contenuta nella legge c.d. anticorruzione e che in altre norme del codice si fa richiamo alla necessità di rispettare le misure indicate nel piano anticorruzione (cfr. *infra* artt. 8 e 15),

Articolo 1. Disposizioni di carattere generale

1. Il presente codice di comportamento, di seguito denominato “codice”, definisce, ai fini dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti a osservare.

2. Le previsioni del presente codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell’articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165/2001.

con ciò evidenziandosi che la corruzione si combatte anche attraverso misure preventive, in primo luogo di carattere organizzativo, che devono essere attuate nell'ambiente di lavoro;

c) il rispetto dei doveri che la Costituzione pone a carico di coloro che svolgono funzioni pubbliche (in particolare art. 54, comma 2 e artt. 97 e 98): la materia ha, infatti, un fondamento costituzionale.

In ordine al terzo aspetto - natura della previsioni - si sottolinea che trattasi di doveri minimi e che, quindi, come meglio precisato nel comma 2 dell'art. 1, i codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni potranno soltanto integrare o specificare le previsioni contenute nel codice in esame, ma non a essa derogarvi: trattasi pertanto di disposizioni che costituiscono la "piattaforma minima comune" di tutti i coloro che svolgono funzioni pubbliche.

Fra le fonti di "ispirazione" del testo in esame va senz'altro inserito il "codice europeo di buona condotta" approvato dal Parlamento europeo nel 2001 che dà concreta attuazione al diritto a una buona amministrazione contenuto nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, con la precisazione che quest'ultimo contiene una serie di principi e norme di condotta riguardanti esclusivamente i rapporti dei funzionari con il pubblico (cfr. art. 2 - Ambito di applicazione).

Articolo 2. Ambito di applicazione

L'articolo individua i destinatari, e dunque l'ambito di applicazione soggettivo, del regolamento: essi sono i dipendenti pubblici c.d. contrattualizzati (che quindi svolgono un'attività di lavoro subordinato con requisiti di professionalità e di stabilità), ma anche, nei limiti della compatibilità, coloro che, pur estranei alla PA, sono titolari di un rapporto di lavoro professionale di qualsiasi tipo e a qualsiasi titolo con essa, ovvero: coloro che collaborano, a qualsiasi titolo, con le imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione (per tale

ragione la legge delega laddove prevede l'emanazione di un "codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" non deve essere interpretato in senso restrittivo). Ciò che rileva, dunque, non è la natura giuridica del rapporto di lavoro che lega il soggetto alla PA ma, piuttosto, la funzionalizzazione dell'attività allo svolgimento di interessi pubblici, secondo quanto previsto dall'art. 54 della Costituzione, ai sensi del quale i doveri ivi previsti riguardano i cittadini cui sono "affidate funzioni pubbliche": trattasi dunque di un insieme di regole che trovano la propria ragione in un particolare "status" giuridico legato all'istituzione di appartenenza.

In relazione alle categorie di personale in regime pubblicistico, giova premettere che il codice non si applica alle magistrature e all'avvocatura dello Stato, secondo quanto già previsto dalla legge delega (art. 54, comma 4, del Dlgs n. 165/2001, richiamato nel comma 2 dell'articolo 2). Tale esclusione è da ricondurre alla del tutto specifica posizione di indipendenza e imparzialità che la Costituzione riconosce alla magistratura (alla quale le leggi hanno sempre equiparato l'avvocatura dello Stato).

Nei confronti delle altre categorie indicate dall'art. 3 del Dlgs n. 165/2001 (carriera prefettizia, diplomatica, forze di polizia, corpo militare, corpo nazionale dei vigili del fuoco), le norme del codice costituiscono principi di comportamento e trovano applicazione "in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti" e, dunque, nel rispetto delle loro peculiarità ordinamentali. In tal modo il Governo ha contemperato la condivisibile esigenza di omogeneità di illeciti disciplinari per tutti i pubblici dipendenti con la limitazione, contenuta nella norma primaria attributiva del potere regolamentare, ai soli c.d. contrattualizzati. Per tale ragione, come si evince dalle premesse del Dpr, non è stata accolta l'osservazione al riguardo formulata dal Consiglio di Stato.

Articolo 2. Ambito di applicazione

1. Il presente codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui rapporto di lavoro è disciplinato in base all'articolo 2, commi 2 e 3, del medesimo decreto.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le norme contenute nel presente codice costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'articolo 3 del citato decreto n. 165/2001, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

3. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice.

4. Le disposizioni del presente codice si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano 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.

LE SINGOLE NORME

Articolo 3. Principi generali

1. Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare.
2. Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.
3. Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.
4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.
5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori.
6. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.

Articolo 3. Principi generali

Individua i principi generali che governano la condotta dei pubblici dipendenti e che costituiscono la "lente" attraverso la quale leggere il catalogo dei doveri contenuti negli articoli successivi del regolamento (in particolare dal 4 al 14) e in altre specifiche disposizioni normative: ciò in quanto essi sono connessi, come si vedrà, direttamente ovvero indirettamente, ai principi costituzionali riguardanti la pubblica amministrazione e i rapporti politici, quali, in particolare:

- l'articolo 98: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione";
- l'articolo 97: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge ... in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" (al riguardo va ricordato che tale previsione, anche se riferita dalla Costituzione esclusivamente all'organizzazione, è ritenuta applicabile da parte della dottrina e della giurisprudenza anche all'attività amministrativa);
- l'art. 54: "I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore", ove il termine disciplina rappresenta il fondamento del potere disciplinare dell'amministrazione pubblica e va inteso come "autolimitazione" e rispetto delle regole e il termine onore, esplicita il valore morale, il "merito" di una persona, non considerato in sé, ma in quanto conferisce il diritto alla stima e al rispetto altrui.

Da segnalare altresì la "visione" (che sta a fondamento dell'articolo) della funzione pubblica come servizio e come responsabilità, da cui deriva l'obbligo di perseguire esclusivamente l'interesse pubblico previsto dalla legge, senza abusare della posizione e dei poteri di cui si è titolari (tale obbligo trova ulteriori applicazioni in successive previsioni (cfr. ad es., comma 3, nonché articoli

6 e 7 in materia di conflitti di interesse).

Il comma 2 contiene principi che costituiscono i precipitati di quelli costituzionali di buon andamento (ragionevolezza, proporzionalità) e imparzialità (trasparenza, obiettività ed integrità) e che dunque sono "tipici" dell'azione amministrativa (o comunque canoni interpretativi della stessa), nonché regole comportamentali di estrazione privatistica (buona fede, correttezza ed equità) che il pubblico dipendente è tenuto a rispettare.

In particolare:

- l'integrità va considerata un sinonimo di onestà, rispetto, impegno, lealtà e onore e va letta anche in connessione con la legge ove il regolamento trova la sua fonte, c.d. anticorruzione; l'integrità rappresenta una qualità personale di natura etica, alla quale il Dpr conferisce importanza primaria come si evince dalla sua posizione nell'elenco; l'II del Dlgs n. 150/2009, al comma 2, introduce per la prima volta accanto al principio della trasparenza, quello "della legalità e dello sviluppo della cultura dell'integrità" da attuare nell'ambito del Programma triennale per la trasparenza e integrità;
- la buona fede e la correttezza impongono di non ingenerare con la propria condotta aspettative destinate a essere frustrate;
- la proporzionalità, la ragionevolezza e l'equità (la prima di provenienza comunitaria): misurano il rapporto che deve esservi fra il fine pubblico da perseguire e i mezzi a esso preordinati. Essi dunque mirano a garantire che nello svolgimento dell'attività pubblica si raggiunga un equo equilibrio fra la finalità dell'azione e i limiti od oneri imposti ai soggetti privati in essa coinvolti;
- la trasparenza, che consente ai cittadini un controllo sull'esercizio dell'attività amministrativa e pertanto ga-

rantisce l'attuazione del principio di imparzialità. Tale principio è stato inserito dalla legge 18 luglio 2009, n. 69 fra quelli posti a presidio dell'attività amministrativa (art. 1 della legge n. 241/1990 e recentemente nel Dlgs n. 33/2013 - c.d. TU trasparenza - si è connotata di profili innovativi laddove recita che questa "concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio della Nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino";

- l'obiettività: che richiede che l'attività amministrativa sia svolta senza favoritismi e con parità di trattamento. In ogni caso non va dimenticato che il pubblico dipendente anche se assoggettato a regole di condotta di provenienza privatistica, si differenzia dal suo omologo "privato" per le caratteristiche della sua prestazione lavorativa, costituita dall'attuazione di una funzione pubblica, alla quale sono connessi:

- a) il divieto di uso della propria posizione e dei poteri pubblici di cui è titolare per finalità diverse da quelle per i quali sono state conferite dalla legge;
- b) l'obbligo di astenersi in caso di conflitto di interesse, anche meramente potenziale;
- c) il divieto di usare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, ovvero di tenere comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione;
- d) il divieto di promettere vantaggi o prospettare svantaggi di carriera per ottenere l'iscrizione a un'associazione od organizzazione;
- e) l'obbligo di utilizzare materiale, attrezzature e mezzi di trasporto dell'amministrazione per motivi di ufficio e nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione;
- f) il divieto di usare illecitamente le risorse lui affidate;
- g) l'obbligo di riservatezza: obbligo di rispettare il segreto di ufficio e divieto di anticipare l'esito di decisioni o azioni proprie o altrui inerenti l'ufficio.

Il comma 4 prevede che il dipendente debba orientare l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. In relazione all'economicità si precisa che la gestione di risorse pubbliche deve seguire una logica di contenimento dei costi (in un momento di *spending review* tale richiamo non poteva mancare!) che tuttavia, non pregiudichi la qualità dei risultati.

Da sottolineare l'uso delle parole "orientare": trattandosi infatti di principi che possono porsi in contrasto fra di loro (ad esempio l'efficienza comportando il necessario confronto fra le diverse posizioni dei soggetti coinvolti, può determinare un rallentamento dell'attività amministrativa con effetti negativi sui principi di celerità ed economicità dell'attività); si dovrà pertanto raggiungere un temperamento fra di essi, ovvero verificare quale nel caso concreto possa ritenersi prevalente. I commi 5 e 6 si occupano, rispettivamente, dei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa e con le altre PA. Nei confronti dei primi si prevede l'obbligo della parità di trattamento a parità di condizioni, corollario, nell'ambito dell'attività amministrativa, del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che impone di trattare situazioni uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso; mentre nei confronti delle altre PA si prevede un obbligo di collaborazione e di scambio di informazioni, al fine di pervenire rapidamente alla conclusione del procedimento.

Articolo 4. Regali, compensi e altre utilità

Dopo la definizione dell'ambito di applicazione del codice e il richiamo ai principi e alle disposizioni generali ai quali il pubblico dipendente deve uniformarsi, con tale articolo (e sino all'art. 14) vengono tipizzate le condotte illecite, tipizzazione necessaria in quanto esse costituiscono fonte diretta di responsabilità disciplinare (eventualmente concorrente con altre forme di responsabilità).

In applicazione del principio di imparzialità dell'attività amministrativa, la norma contiene il divieto di chiedere, sollecitare, accettare per sé o per altri regali o altre utilità da parte di terzi, o colleghi di lavoro, sovraordinati o subordinati, al fine di evitare che la decisione pubblica sia influenzata (o, comunque, venga "percepita" all'esterno come tale, da qui la concorrente tutela, sottesa alla

Articolo 4. Regali, compensi e altre utilità

1. Il dipendente non chiede, né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità.
2. Il dipendente non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali. In ogni caso, indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità, neanche di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto.
3. Il dipendente non accetta, per sé o per altri, da un proprio subordinato, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore. Il dipendente non offre, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità a un proprio sovraordinato, salvo quelli d'uso di modico valore.

LE SINGOLE NORME

4. I regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo, a cura dello stesso dipendente cui siano pervenuti, sono immediatamente messi a disposizione dell'amministrazione per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali.
5. Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto. I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono prevedere limiti inferiori, anche fino all'esclusione della possibilità di riceverli, in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni.
6. Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.
7. Al fine di preservare il prestigio e l'imparzialità dell'amministrazione, il responsabile dell'ufficio vigila sulla corretta applicazione del presente articolo.

previsione, del prestigio della PA) da elementi estranei e devianti rispetto all'interesse pubblico attribuito dalla norma.

Sono esclusi dal divieto i regali da parte di terzi (comma 1) di uso di modico valore, effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia (per evidenti ragioni di opportunità) o delle consuetudini internazionali (in tale caso sussiste un vero e proprio obbligo dello Stato di accettarli). Tali cause di esclusione dell'illiceità, tuttavia, non possono operare quando vi sia stata richiesta di regali per sé o altri quale corrispettivo per compiere o aver compiuto atti di ufficio da soggetti che possono trarre beneficio da decisioni o attività inerenti all'ufficio, ovvero da soggetti nei cui confronti il dipendente è stato chiamato o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto. In tal caso, infatti, è il futuro o il già realizzato mercimonio della funzione pubblica che va sanzionato, anche indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato. In materia, infatti, può concorrere la responsabilità penale per corruzione e tuttavia al riguardo va ricordato che non attingono la soglia penale i piccoli donativi di cortesia e le regalie, esulando al riguardo, per la modesta entità del donativo, da un canto, la proporzionalità fra l'atto e il "dono" (proporzionalità che costituisce elemento indefettibile per la consumazione del reato, in ragione dell'uso del termine "retribuzione" contenuto nell'art. 318, che dunque esigerebbe una corrispettività fra le due prestazioni dell'accordo illecito) e, dall'altro, il dolo specifico, necessario sul piano soggettivo, a integrare la fattispecie.

Per i regali o altre utilità da parte di subordinati, ovvero nei confronti di un sovraordinato, la soglia di liceità è costituita dall'uso e dal modico valore.

Il codice, per condivisibili esigenze di certezza e di omogeneità nell'applicazione della norma, quantifica in euro 150,00 anche sotto forma di sconto, il modico valore (tale quantificazione coincide con quella effettuata dal Presidente del Consiglio

Monti in una circolare adottata nel 2012). Le singole amministrazioni potranno tuttavia prevedere limiti inferiori o addirittura un divieto assoluto della possibilità di ricevere regali, tenuto conto delle caratteristiche dell'ente e della tipologia delle mansioni svolte dal dipendente (comma 5).

Il comma 6 tipizza inoltre una specifica ipotesi di divieto di ricevere utilità, prevedendo il divieto di accettare incarichi di collaborazione da parte di soggetti privati che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente un interesse economico "significativo" (termine forse un po' generico, che quindi aprirà ampi spazi all'interpretazione) in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.

La sanzione per la violazione del divieto di ricevere regali comporta (comma 4) l'immediata messa a disposizione dell'amministrazione del regalo o dell'utilità. Non prevede, invece, la restituzione diretta da parte del dipendente al donante, atteso che ciò potrebbe essere difficoltoso o comunque eccessivamente oneroso.

Da segnalare altresì che la previsione si applica ai soli dipendenti in servizio e quindi non riguarda coloro che abbiano ricevuto il regalo successivamente alla cessazione dell'incarico presso la PA sia pure quale diretta conseguenza della posizione in precedenza rivestita presso la PA.

Infine il comma 7 pone un obbligo di vigilanza "ad hoc" in capo al responsabile dell'ufficio sulla corretta applicazione dell'articolo: tale previsione va correlata alla più generale previsione dell'art. 15 riguardante gli obblighi di vigilanza sul rispetto delle norme.

Articolo 5. Partecipazione ad associazioni e organizzazioni

L'articolo, ferma restando la libertà di associazione sancita dall'articolo 18 della Costituzione, pone a carico del dipendente l'obbligo di comunicare tempestivamente la propria adesione (in caso di nuova iscrizione), ovvero l'appartenenza (in caso di adesioni già avvenute) ad asso-

Articolo 5. Partecipazione ad associazioni e organizzazioni

1. Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati.
2. Il pubblico dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tale fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera.

Articolo 6. Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse

1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;

b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

2. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

ciazioni od organizzazioni che, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, operino in ambiti che possano interferire con lo svolgimento dell'attività di ufficio.

Sul significato della parola "tempestivamente" si osserva che essa anche se non impone termini precisi e determinati entro i quali la comunicazione va effettuata, indica che deve trattarsi di un'attività da compiere in un ristretto margine di tempo e quindi non appena possibile.

In relazione poi all'oggetto della comunicazione, la previsione appare piuttosto ampia e generica e quindi richiederà un'attività di concretizzazione e di specificazione nell'applicazione pratica della stessa, con conseguente ampia discrezionalità di valutazione circa la compatibilità fra la partecipazione all'associazione e le funzioni svolte. Nulla è previsto in caso di valutazione negativa e quindi su questo aspetto dovranno intervenire le singole Amministrazioni, nei rispettivi codici di condotta, tenuto conto delle caratteristiche delle mansioni svolte dal dipendente.

Da segnalare che, come emerge dalle premesse del Dpr, il Governo ha deciso di non accogliere l'osservazione espressa al riguardo dal Consiglio di Stato di introdurre una valutazione in via preventiva e generale sulla compatibilità dell'adesione o dell'appartenenza ad associazioni od organizzazioni. Tale scelta sembra condivisibile in quanto maggiormente coerente con il principio della libertà di associazione di rango costituzionale. È prevista l'esclusione della comunicazione per l'adesione a partiti politici o a sindacati; in relazione al divieto di iscrizione ai partiti politici può ricordarsi che l'art. 98, comma 2, Cost. consente di porre limiti a tale diritto solo "per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero".

Il comma 2, in attuazione del principio di libertà di associazione e del divieto di abuso della propria posizione o dei poteri a essa connessi, introduce il divieto di costringere o esercitare pressioni nei confronti di

colleghi al fine di ottenere la loro iscrizione ad associazioni od organizzazioni, promettendo in cambio vantaggi o prospettando (non è necessaria quindi una vera e propria minaccia essendo sufficiente anche una mera allusione) svantaggi, in termini di carriera.

Articolo 6. Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse

La norma introduce due doveri, entrambi volti a prevenire il conflitto di interessi, che, in quanto deviante rispetto ai fondamentali doveri di fedeltà, integrità morale e di imparzialità del dipendente pubblico, va efficacemente combattuta con strumenti innanzitutto preventivi. Il primo consiste in un obbligo di "notizia" che consenta di conoscere l'esistenza di precedenti rapporti economici del dipendente con soggetti privati e quindi con soggetti portatori di interessi astrattamente concorrenti (o comunque interferenti) con quello pubblico. Il comma individua l'oggetto della comunicazione disponendo che deve trattarsi di rapporti diretti o indiretti (ovvero intrattenuti tramite terze persone) di collaborazione con soggetti privati, in qualunque modo retribuiti (quindi non necessariamente con denaro, ma anche con altre utilità) che siano intercorsi con il dipendente stesso, ovvero con i suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente (dando quindi rilevanza a interessi non solo personali, ma anche familiari) nei tre anni precedenti l'assegnazione all'ufficio (deve infatti permanere una certa "attualità" dell'interesse). Si aggiunge altresì che va indicato se si tratti di soggetti privati che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche al dipendente affidate: tale precisione appare molto utile perché consentirà una verifica in concreto dell'esistenza del conflitto di interessi. La comunicazione va data al dirigente il quale, si ritiene, ne dovrà tener conto nella distribuzione del carico di lavoro. Si segnala, da un canto, che il comma come si evince dalle premesse del testo, non ha accolto l'osservazione del Consiglio di Stato che richiedeva di estendere l'obbligo di informazio-

LE SINGOLE NORME

ne anche ai rapporti di collaborazione non retribuiti (al riguardo la scelta del Governo appare condivisibile nell'ottica di non ampliare eccessivamente la portata dell'obbligo, ricomprendendovi anche rapporti che difficilmente possono incidere sull'imparzialità del dipendente pubblico) e, dall'altro, che l'obbligo di comunicazione decorre dall'atto dell'assegnazione all'ufficio: nulla dunque è previsto per coloro che già sono assegnatari dell'ufficio al momento dell'entrata in vigore del codice; per questi, quindi, l'obbligo dovrebbe essere esteso in via analogica per evitare disparità di trattamento. Nulla è stabilito anche sulle modalità della comunicazione, che dunque potranno essere quelle che l'interessato ritiene più idonee al fine di dimostrare di aver adempiuto all'obbligo e, soprattutto, di avervi adempiuto correttamente, ovvero rispettando tutte le prescrizioni legali. D'altra parte trattandosi di dati personali essi andranno trattati da parte di chi li riceve nel rispetto della normativa in materia (Dlgs n. 196/2003, c.d. codice della privacy): al riguardo va segnalato che il Consiglio di Stato nel proprio parere aveva suggerito di acquisire l'avviso del Garante della protezione dei dati personali, ovvero di coinvolgere lo stesso in relazione al trattamento dei dati che il dipendente deve fornire (tale necessità sembrerebbe dovere essere riferita anche a quelli di cui all'art. 5, ovvero alle informazioni di cui all'art. 10).

Il secondo obbligo previsto dalla norma consiste in un dovere del dipendente di astensione dal prendere decisioni, ovvero dallo svolgere le attività a lui spettanti, in presenza di un conflitto anche solo potenziale (ovvero non attuale) di interesse personale o familiare, patrimoniale o non patrimoniale "come quello derivante dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici". In relazione alla rilevanza data dalla norma al conflitto meramente potenziale, può rilevarsi che tale scelta appare condivisibile tenuto conto della necessità di anticipare la soglia di tutela in considerazione dell'importanza dei beni giuridici sottesi - l'imparziale svolgimento della funzione pubblica e il conseguente affidamento in esso da parte della collettività, beni che vanno protetti anche dal solo sospetto o apparenza di violazione. La norma quindi accoglie un concetto di "conflitto di interesse" coincidente con quello generalmente ritenuto, consistente in quello in cui si trova un soggetto portatore, a qualsiasi titolo, di un

interesse (non solo economico/finanziario) la cui soddisfazione non può avvenire senza il sacrificio di quello di ufficio. Infine può osservarsi che dalla violazione degli obblighi ora esaminati deriva una responsabilità disciplinare, ma anche, nel caso in cui si verifichi un danno (anche non patrimoniale) per la PA, le concorrenti responsabilità penale (ex art. 323 c.p. v. *infra*), amministrativa ed erariale del pubblico dipendente.

Articolo 7. Obbligo di astensione

La norma estende, rispetto all'articolo che precede, il dovere di astensione, includendovi le decisioni o attività che possano "coinvolgere" (quindi non necessariamente confliggere, ma semplicemente "produrre effetti"), oltre interessi propri, di familiari o conviventi, interessi:

- di persone con le quali vi siano rapporti di frequentazione abituale;
- di soggetti od organizzazioni con i quali vi sia una causa pendente o grave inimicizia;
- di persone con le quali vi siano rapporti di debito o credito "significativi";
- di soggetti od organizzazioni di cui il dipendente sia tutore, curatore procuratore o agente;
- di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società, stabilimenti di cui il dipendente sia amministratore o gerente o dirigente.

Il dovere di astensione sussiste, infine, in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

La norma fissa dunque, in termini oggettivi, i requisiti dell'obbligo sulla cui ricorrenza in concreto dovrà pronunciarsi il responsabile dell'ufficio di appartenenza, la cui valutazione assumerà una notevole importanza tenuto conto dell'ampiezza delle previsioni. In particolare si tratterà verosimilmente di verificare il nesso esistente fra la decisione o l'attività concreta da assumere e l'impatto della stessa sugli interessi appartenenti a soggetti "non indifferenti" per il dipendente. Il responsabile dell'ufficio dovrà anche disporre la sostituzione in caso di accoglimento dell'istanza.

Obblighi speciali di astensione si rinvencono in altri articoli del codice per i dirigenti (articolo 13) e per coloro che hanno concluso contratti e altri atti negoziali con la PA (art. 14). Al riguardo può aggiungersi che la c.d. legge anticorruzione ha introdotto l'art. 6-bis nella legge n. 241/1990, ai

Articolo 7. Obbligo di astensione

1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Articolo 8. Prevenzione della corruzione

1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

sensi del quale il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale.

La violazione di tale obbligo comporterà anche conseguenze sul piano civilistico (ad esempio potrebbe portare alla nullità della decisione ugualmente adottata) e penalistico ai sensi dell'art. 323 c.p., per abuso di ufficio, qualora sussista la prova ulteriore del danno e quella che l'evento di vantaggio o di danno derivato è una conseguenza voluta ed immediatamente perseguita dall'agente al momento della condotta (dolo intenzionale, non essendo sufficiente il dolo eventuale, né quello indiretto).

Articolo 8. Prevenzione della corruzione

L'articolo pone un dovere generale (in verità anche generico e quindi di difficile applicazione pratica) di rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti; tale dovere viene tuttavia immediatamente dopo precisato in relazione alle misure contenute nel piano anticorruzione. La previsione del piano anticorruzione e del responsabile della prevenzione della corruzione costituiscono le principali "armi" che la legge 190 ha introdotto, nella consapevolezza che la lotta alla corruzione vada intrapresa, in primo luogo, con un approccio preventivo, volto a incidere sull'organizzazione e sulle attività delle amministrazioni. Il dovere previsto da tale articolo va dunque messo in connessione con l'art. 1 della legge n. 190/2002 e in particolare con il comma 5 che prevede l'obbligo di adottare il piano e con il comma 14 ai sensi del quale "(...) la violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce un illecito disciplinare (...)". Si segnala altresì il già menzionato art. 11 del Dlgs n. 150/2009 che obbliga tutte le amministrazioni pubbliche ad adottare un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indichi le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. Sulla scelta dello "strumento" si osserva che l'adozione del piano, costituisce una condivisibile "formula organizzativa" volta a realizzare la concentrazione in un unico atto generale delle misure da adottare, in uno sforzo di organicità e completezza e quindi anche di semplificazione e razionalizzazione dell'attività amministrativa. La norma prevede inoltre il dovere del dipendente di colla-

borare con il responsabile della prevenzione della corruzione; al riguardo può segnalarsi che l'introduzione anche in tale settore di un "responsabile" si inserisce in un filone di normative di settore teso a implementare e sviluppare tale figura (da ultimo si veda anche art. 43 del Dlgs n. 33/2013 sul responsabile della trasparenza) nell'ottica di favorire l'efficienza dell'attività della PA, attraverso la costituzione di un soggetto "specializzato", direttamente coinvolto, attraverso specifiche forme di responsabilità, nel raggiungimento di un risultato dell'azione amministrativa, che possa essere per tali ragioni anche un valido interlocutore per il cittadino.

È previsto infine il dovere di segnalare al proprio superiore "eventuali situazioni di illecito" dell'amministrazione: la formulazione della norma appare molto ampia, verosimilmente perché tiene conto della difficoltà del dipendente di operare una corretta qualificazione del fatto, e, pertanto, fa scattare il dovere in caso di mera conoscenza di una "situazione", senza necessità di una delibazione sulla configurabilità dell'illecito (e quindi sugli elementi costitutivi dello stesso) ovvero sulla sua fondatezza, essendo sufficiente anche il mero dubbio o sospetto circa la sua esistenza (ciò si deduce dalla parola "eventuali"). Finalità della norma è dunque quella di consentire al superiore gerarchico di avere conoscenza della notizia e così di valutare se trattasi o meno di un illecito e di trasmetterla, qualora ne ricorrano gli elementi, all'autorità giudiziaria. La previsione costituisce dunque applicazione di un vincolo di informativa interna esistente in tutte le organizzazioni di tipo gerarchico, riservando ai livelli superiori i rapporti esterni verso terzi, dunque l'informativa all'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 331 c.p.p. (con la conseguenza che essi sono potenzialmente soggetti attivi del reato di cui all'art. 361 c.p. qualora omettano o ritardino di trasmettere la denuncia di un reato perseguibile di ufficio). In materia va fatto un cenno anche all'art. 54-bis del Dlgs n. 165/2001 che riguarda un obbligo di segnalazione del dipendente all'autorità giudiziaria ovvero alla Corte dei conti degli illeciti di cui sia venuto a conoscenza "in ragione" del rapporto di lavoro (e dunque "in occasione" dello stesso) con il beneficio della clausola di non punibilità prevista per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia (fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero ai sensi dell'art. 2043 c.c.).

LE SINGOLE NORME

Articolo 9. Trasparenza e tracciabilità

1. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

2. La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità.

Articolo 9. Trasparenza e tracciabilità

La norma richiama gli obblighi di trasparenza e di pubblicazione sui siti istituzionali previsti dalla normativa vigente.

In materia va ricordata la recente pubblicazione del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, recante riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (c.d. testo unico trasparenza). Esso all'articolo 1 (riprendendo quanto già previsto dall'art. 11 del Dlgs n. 150/2009) ha previsto un obbligo di trasparenza per le informazioni riguardanti l'organizzazione e le attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. In relazione agli obblighi di pubblicazione e aggiornamento sui siti si segnalano: il capo II del succitato Tu concernente gli obblighi relativi all'organizzazione e all'attività delle pubbliche amministrazioni; il capo III concernente gli obblighi relativi all'uso delle risorse pubbliche e il capo IV concernente le prestazioni offerte e i servizi erogati. Evidente dunque è l'ampiezza di tali obblighi, sia per quantità che per qualità delle informazioni da pubblicare, le cui caratteristiche vengono puntualmente individuate dall'art. 6 (integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, "comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della loro provenienza e riutilizzabilità") con ciò confermando l'intento del legislatore di realizzare un'effettiva democratizzazione dell'azione amministrativa, consentendo ai cittadini non soltanto di disporre delle informazioni, ma anche di comprenderne l'effettiva portata e il reale significato (particolarmente eloquente di tali fini è il requisito della comprensibilità). L'obbligo del dipendente di cooperare al risultato di una maggiore trasparenza della pubblica amministrazione viene concretizzato dalla norma nel prescrivere la sua massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione. L'articolo prevede inoltre al secondo comma l'obbligo di

tracciabilità dei processi decisionali dei dipendenti, al fine di consentirne in ogni momento la replicabilità nell'ottica di un controllo e quindi una maggiore responsabilizzazione del pubblico dipendente.

Articolo 10. Comportamento nei rapporti privati

Tale articolo estende il divieto di abuso dei poteri o delle prerogative previsto dall'art. 3, comma 3, del testo, ai rapporti extralavorativi, nell'ottica di realizzare la tutela più ampia possibile del prestigio della PA: il pubblico funzionario, infatti, diversamente da quello privato, ha obblighi che investono anche la sua vita privata e che la norma in esame tipizza con due diverse modalità:

A) tipizzazione della condotta illecita: divieto di sfruttare o anche solo menzionare la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità indebite;

B) tipizzazione del solo evento illecito: condotte che possano nuocere all'immagine della PA; in quest'ultimo caso è sufficiente che si realizzi anche il solo pericolo di nocumento alla PA (si pensi ad esempio al contrarre relazioni o amicizie non confacenti ai già esaminati obblighi di serietà, decoro e integrità del pubblico dipendente). Qualora dalla condotta derivi un danno all'immagine della PA connesso a un reato, potrà configurarsi una responsabilità risarcitoria erariale.

Articolo 11. Comportamento in servizio

La norma costituisce applicazione dei già menzionati doveri di lealtà e integrità del pubblico dipendente in relazione a specifici aspetti dello svolgimento della prestazione lavorativa: i rapporti con i colleghi (comma 1), i permessi di lavoro (comma 2), il materiale o le attrezzature di lavoro (comma 3).

Il comma 1, tuttavia, premette anzitutto la salvezza della disciplina sui termini del procedimento: tale materia è stata recentemente oggetto di una profonda rivisitazione nell'ottica di garantire al privato una risposta tempestiva e "certa" alle sue istanze; in particolare può farsi un cenno ai rimedi volti a rendere effettivo il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, attraverso:

a) l'introduzione di una nuova figura di danno in caso di

Articolo 10. Comportamento nei rapporti privati

1. Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il dipendente non sfrutta, né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione.

Articolo 11. Comportamento in servizio

1. Fermo restando il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, il dipendente, salvo giustificato motivo, non ritarda né adotta comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza.

2. Il dipendente utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

3. Il dipendente utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione. Il dipendente utilizza i mezzi di trasporto dell'amministrazione a sua disposizione soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio, astenendosi dal trasportare terzi, se non per motivi d'ufficio.

violazione dolosa o colposa del termine (art. 2-bis della legge n. 241/1990);

b) l'introduzione di una nuova forma di responsabilità disciplinare del dirigente e del funzionario inadempiente in caso di mancata o tardiva emanazione del provvedimento (art. 2, comma 9, della legge n. 241/1990, come novellato dall'art. 1 del DI n. 5/2012 - c.d. decreto Semplificazione);

c) la disposizione di cui all'art. 7, comma 2, della legge n. 69/2009 che ribadisce che il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti costituisce elemento di valutazione dei dirigenti e di esso si deve tener conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato; per le medesime ragioni è stato riformulato il comma 8 dell'art. 2 della legge n. 241/1990 dal citato DI stabilendo che possono essere trasmesse in via telematica alla Corte dei conti le sentenze che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento;

d) l'inserimento di un nuovissimo istituto volto a far fronte all'inerzia amministrativa, attraverso l'attribuzione di un potere sostitutivo in caso di inerzia (cfr. comma 9-bis all'art. 2 della legge n. 241/1990).

Va altresì ricordato che l'inerzia ingiustificata oltre i termini previsti dalla legge può dare luogo anche al reato di rifiuto od omissione di atti di ufficio, ex art. 328 c.p. In relazione al reato di rifiuto di atti di ufficio (comma 1), infatti, non si richiede che il rifiuto sia espresso in modo formale, ma può essere espresso anche dalla silente inerzia del pubblico ufficiale protratta senza giustificazione oltre i termini di compimento o addirittura di decadenza nei casi in cui da essa dipenda, per il privato, il mancato compimento dell'atto entro il termine (cfr. Cass. 19 novembre 2003 Brassolin): affinché possa configurarsi il reato, è quindi necessario che all'inerzia sia collegabile una volontà negativa diretta a rifiutare l'atto.

Sulla condotta omissiva va invece rilevato che, come si ricava dalla lettura dell'ultimo periodo dell'art. 328, comma 2, c.p., la fattispecie criminosa si realizza non subito dopo lo scadere del termine procedimentale previsto dalla norma, ma in seguito alla trasmissione da parte dell'interessato all'amministrazione di un'apposita richiesta scritta, con la quale si chiede di conoscere le ragioni che abbiano determinato (quantomeno) il ritardo nell'adozione del provvedimento (se non addirittura la sua mancata adozione) e allorquando a tale richiesta non sia

stata data risposta entro il termine di 30 giorni che decorre dalla ricezione della richiesta stessa. Pertanto il profilo penale dell'inerzia può configurarsi solo in seguito allo spirare dell'ulteriore termine di trenta giorni oltre quello previsto dalla legge per la conclusione del procedimento.

Riprendendo l'esame dell'articolo può osservarsi che esso, al comma 1, al fine di favorire la cooperazione fra colleghi sul luogo di lavoro, nell'ottica di realizzare il comune obiettivo di offrire una risposta effettiva e tempestiva alle istanze del cittadino, vieta al dipendente di adottare condotte dilatorie volte a "scaricare" su altri dipendenti attività o decisioni di propria spettanza.

L'esistenza di un giustificato (ovvero legittimo) motivo fa venir meno l'illiceità del ritardo e quindi la configurabilità dell'illecito disciplinare. La legittimità del motivo dovrà essere valutata in concreto dall'autorità disciplinare e sarà generalmente collegata alla complessità dell'istruttoria da compiere (ad esempio necessità di acquisire pareri, effettuare accertamenti ecc.), atteso che ciò che si intende sanzionare è la mera inerzia; oppure potrà essere collegata alla scarsità delle risorse umane, in rapporto all'elevato numero di pratiche; o infine, a motivi di carattere soggettivo riguardante il dipendente assegnatario: ciò che rileva, in ogni caso, è che si tratti di fatti specifici e concreti, dotati di una ragionevole efficienza causale sul ritardo.

In relazione al comma 2 può osservarsi che l'uso dei permessi al di fuori del rispetto dei requisiti previsti dalla legge (atteso che l'uso degli stessi nel perimetro legale costituisce un diritto) rappresenta espressione di negligenza e quindi viola il fondamentale dovere di diligenza del dipendente.

In relazione al comma 3 si segnala che l'obbligo e la conseguente responsabilità disciplinare riguarda l'uso di materiale o attrezzature (telefono, fax, internet ecc.) o mezzi di trasporto al di fuori della ragioni di ufficio, ovvero in violazione dei vincoli posti dall'amministrazione; al riguardo si segnala l'eventuale concorso di una responsabilità penale per peculato, previo accertamento della deviazione dalle esigenze di ufficio e di un danno patrimoniale apprezzabile. Al riguardo, in ordine all'uso dell'autovettura di servizio appare eloquente, Cass. 13 maggio 2003, Grassi, ai sensi della quale "non è configurabile l'appropriazione, quale elemento materiale integrante il reato di peculato,

LE SINGOLE NORME

nell'uso da parte del pubblico ufficiale delle vetture di servizio, in difetto delle condizioni che ne prevedono l'autorizzazione fuori dall'ambito comunale, qualora tale uso sia preordinato esclusivamente alle esigenze di servizio, in quanto in tale caso, il bene di cui il p.u. abbia la disponibilità per ragioni di ufficio rimane comunque nell'ambito della sua normale destinazione giuridica e cioè nella sfera della PA fermo restando che trattasi di condotta avente rilievo sul piano disciplinare". Si veda altresì Cass. 17 marzo 2007, n. 17619: "Non integra il delitto di peculato la condotta del pubblico ufficiale che nell'effettuare una missione ospita a bordo dell'autovettura o nella camera di albergo una persona estranea alla PA allorché l'uso della vettura per la missione sia stato autorizzato e il veicolo sia stato usato solo per ragioni di ufficio ovvero l'uso della stanza non abbia comportato un aggravio di spesa per la PA."

Gli articoli che seguono sono dedicati a tre categorie "peculiari" di dipendenti:

- coloro che hanno rapporti con il pubblico (art. 12) il che evidenzia la particolare attenzione che si intende riservare ai cittadini, in una "visione" di amministrazione "aperta";
- i dirigenti, (art. 13) perché per il loro ruolo devono essere di esempio per i dipendenti, colleghi e destinatari dell'azione amministrativa;
- coloro che concludono accordi o negozi per conto dell'amministrazione (art. 14) in quanto intervengono su settori "sensibili", come meglio sarà chiarito.

Articolo 12. Rapporti con il pubblico

La norma precisa i doveri che incombono su di una particolare categoria di dipendenti: coloro che hanno rapporti con il pubblico. Al riguardo, va premesso, che non vi è una definizione legislativa "astratta" di tale categoria e che la circolare della funzione pubblica n. 3/2010 intervenuta per individuare gli uffici che hanno "contatto con il pubblico", ha rilevato che, considerata la varia tipologia di funzioni e di servizi svolti dalle pubbliche amministrazioni, è preferibile rimettere alla valutazione delle singole amministrazioni la previsione, in concreto, delle attività da ricomprendere in tale categoria. A titolo esemplificativo la circolare ha tuttavia qualificato come tali le seguenti attività: quelle svolte per il pubblico, allo sportello o presso la postazione del dipendente; quelle svolte dall'ufficio relazioni con il pubblico; le attività di servizio nelle biblioteche aperte al pubblico; le attività svolte dagli addetti ai servizi di portierato nelle pubbliche amministrazioni; le attività del personale sanitario a contatto con il pubblico nelle strutture ospedaliere o sanitari.

Ciò posto, la previsione pone i seguenti doveri:

- a) dovere di esporre in modo visibile il badge o altro supporto identificativo messo a disposizione dalla PA. Tale obbligo ribadisce quanto previsto dall'art. 55-novies del Dlgs n. 165/2001 per i dipendenti pubblici c.d. contrattualizzati (tale obbligo avrà dunque un'estensione più ampia,

Articolo 12. Rapporti con il pubblico

1. Il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione, salvo diverse disposizioni di servizio, anche in considerazione della sicurezza dei dipendenti, opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più completa e accurata possibile. Qualora non sia competente per posizione rivestita o per materia, indirizza l'interessato al funzionario o ufficio competente della medesima amministrazione. Il dipendente, fatte salve le norme sul segreto d'ufficio, fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento. Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità stabilito dall'amministrazione, l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto con motivazioni generiche. Il dipendente rispetta gli appuntamenti con i cittadini e risponde senza ritardo ai loro reclami.

2. Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione.

3. Il dipendente che svolge la sua attività lavorativa in un'amministrazione che fornisce servizi al pubblico cura il rispetto degli standard di qualità e di quantità fissati dall'amministrazione anche nelle apposite carte dei servizi. Il dipendente opera al fine di assicurare la continuità del servizio, di consentire agli utenti la scelta tra i diversi erogatori e di fornire loro informazioni sulle modalità di prestazione del servizio e sui livelli di qualità.

4. Il dipendente non assume impegni né anticipa l'esito di decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio, al di fuori dei casi consentiti. Fornisce informazioni e notizie relative ad atti od operazioni amministrative, in corso o conclusi, nelle ipotesi previste dalle disposizioni di legge e regolamentari in materia di accesso, informando sempre gli interessati della possibilità di avvalersi anche dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Rilascia copie ed estratti di atti o documenti secondo la sua competenza, con le modalità stabilite dalle norme in materia di accesso e dai regolamenti della propria amministrazione.

5. Il dipendente osserva il segreto d'ufficio e la normativa in materia di tutela e trattamento dei dati personali e, qualora sia richiesto oralmente di fornire informazioni, atti, documenti non accessibili tutelati dal segreto d'ufficio o dalle disposizioni in materia di dati personali, informa il richiedente dei motivi che ostano all'accoglimento della richiesta. Qualora non sia competente a provvedere in merito alla richiesta cura, sulla base delle disposizioni interne, che la stessa venga inoltrata all'ufficio competente della medesima amministrazione.

tenuto conto dell'ambito applicativo del codice indicato all'art. 2). La disposizione, in attuazione di un principio di trasparenza dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione, persegue l'evidente obiettivo di consentire l'identificazione del pubblico dipendente e dunque il controllo del suo operato e la sua responsabilizzazione (per tale profilo la previsione si collega direttamente all'art. 28 Cost.); essa inoltre mira a garantire la sicurezza dei dipendenti;

b) dovere di operare con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità: chi lavora con il pubblico ha dunque ulteriori specifici doveri, che investono "l'atteggiamento" con il quale il dipendente deve porsi nei confronti del cittadino, al quale deve mostrarsi cortese, aperto e disponibile a comprendere le sue ragioni, offrendo così un'immagine positiva ed efficiente dell'amministrazione. Non si può infatti non tener conto del fatto che la soddisfazione del cittadino è legata non soltanto alla qualità del servizio reso, ma anche all'atteggiamento del dipendente che lo eroga, che incide sulla "percezione" del destinatario finale;

c) sempre nell'ottica di garantire un servizio al cittadino e dunque di offrire una risposta effettiva alle sue istanze, sono stati inseriti i seguenti doveri: dovere di rispondere nella maniera più completa ed accurata possibile alla corrispondenza, alle chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica; in caso di incompetenza, dovere di trasmettere l'istanza al funzionario competente; dovere di fornire le spiegazioni che gli siano richieste sul comportamento proprio o degli altri soggetti sui quali ha responsabilità, salvi i limiti del dovere di riservatezza che gli viene imposto dal segreto di ufficio; dovere di non rifiutare prestazioni alle quali sia tenuto con motivazioni generiche; dovere di rispettare gli appuntamenti con i cittadini e di rispondere senza ritardo ai loro reclami;

d) costituisce espressione del dovere di imparzialità, onde evitare favoritismi, la previsione del dovere di rispettare, nella normalità dei casi, un criterio oggettivo nella trattazione delle pratiche: quello cronologico.

Il comma 2 prevede, a tutela dell'immagine della PA, il dovere di astenersi da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti della PA, salvo l'esercizio del suo diritto sindacale che, in quanto espressione di un diritto fondamentale, esclude l'antigiuridicità della condotta.

Il comma 3 prevede, per il dipendente che svolge la sua attività in un'amministrazione che fornisce servizi al pubblico, il dovere di curare il rispetto degli standard di qualità e di quantità fissati dall'amministrazione anche nelle apposite carte di servizi; tali standard qualitativi e quantitativi sono previsti dalla Commissione di cui all'art. 13 della legge n. 15/2009; inoltre al fine di assicurare la continuità del servizio, è previsto il dovere di consentire agli utenti la scelta fra i diversi erogatori e di fornire loro le informazioni sulle modalità di prestazione del servizio e sui livelli di qualità.

I commi 4 e 5 si occupano dei rapporti fra diritto di accesso e tutela del segreto di ufficio e del trattamento dei dati personali.

In attuazione dei principi di fedeltà, imparzialità e riservatezza è infatti previsto che il dipendente, da un canto, non assuma impegni, né anticipi l'esito delle decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio e, dall'altro, fornisca informazioni e notizie sugli atti e operazioni amministrative in corso o concluse e rilasci copie o estratti di atti, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, in particolare quella riguardante il diritto di accesso. Al riguardo va osservato che alla luce della vigente normativa l'accessibilità è pressoché totale e legittimati al diritto di accesso sono ormai tutti i cittadini, portatori di un interesse semplice e non qualificato, secondo il nuovo istituto dell'accesso civico previsto dall'art. 5 del Dlgs n. 33/2013.

In relazione ai rapporti fra diritto di accesso e tutela del trattamento dei dati personali, come è noto, è necessario coordinare le norme sul diritto di accesso di cui alla legge n. 241/1990 con quelle contenute nel c.d. codice della privacy, il Dlgs 30 giugno 2003, n. 196 (in particolare l'art. 59) che individua tre categorie di dati personali: i dati comuni della persona, per i quali, nei limiti e per le finalità del diritto di accesso, è prevista la massima ostensione; i dati sensibili, per i quali si può accordare l'ostensione solo nei limiti in cui sia strettamente indispensabile per la cura e la difesa degli interessi giuridici dell'istante ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 e dati sensibilissimi il cui accesso è legittimo solo se è "strettamente indispensabile" per la tutela di diritti di pari rango o di rango costituzionale.

In relazione ai rapporti fra diritto di accesso e segreto di ufficio può osservarsi che l'obbligo di segreto riguarda i documenti o gli atti qualificati espressamente o implicitamente come segreti e quindi sottratti integralmente o parzialmente al diritto di accesso (cfr. art. 24 della legge n. 241/1990).

Infine un cenno va fatto sull'eventuale concorrente responsabilità penale del dipendente per rivelazione e utilizzazione di segreto di ufficio: al riguardo il contenuto dell'obbligo la cui violazione è sanzionata dall'art. 326 c.p. deve essere desunto dall'art. 15 del Dpr 10 gennaio 1957, n. 3 come sostituito dall'art. 28 della legge n. 241/1990 ai sensi del quale "l'impiegato deve mantenere il segreto di ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative in corso o conclusione, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento". Da tale disposizione emerge che il divieto di divulgazione comprende non soltanto informazioni sottratte all'accesso, ma anche nell'ambito delle notizie accessibili quelle informazioni che non possono essere date alle persone che non hanno diritto di riceverle in quanto non titolari dei prescritti requisiti (anche se in verità tale aspetto in seguito all'introdotta istituzione del diritto di accesso appare di portata estremamente circoscritta). Pertanto la nozione di notizie che debbono

LE SINGOLE NORME

rimanere segrete assume non soltanto il significato di informazione sottratta alla divulgazione in ogni tempo e nei confronti di chiunque, ma anche quello di informazione per la quale la diffusione (pur prevista in un momento successivo) sia vietata dalle norme sull'accesso, nel momento in cui viene indebitamente diffusa, perché svelata a soggetti non titolari del diritto e con modalità violative della legge.

Articolo 13. Disposizioni particolari per i dirigenti

Nell'ottica di quanto già stabilito a partire dal decreto c.d. Brunetta (Dlgs n. 150/2009) il codice prevede norme "ad hoc" per i dirigenti nell'ottica di una particolare responsabilizzazione di tale ruolo.

Il comma 1 estende tale disciplina speciale a tutti i dirigenti: quelli dei ruoli, ai titolari di incarico 19, comma 6, ai soggetti che svolgono funzioni equiparate negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, ai funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di un ruolo dirigenziale (come ad esempio l'Avvocatura dello Stato).

Al comma 2 si evidenzia la peculiarità della posizione del dirigente che oltre a svolgere con diligenza le funzioni a lui spettanti in base all'atto di conferimento dell'incarico, deve altresì raggiungere gli obiettivi a lui assegnati e adottare un comportamento organizzativo adeguato all'incarico da assolvere. Se infatti, come si è già avuto modo di notare, l'obbligo di diligenza (ovvero di costante impegno e rigorosa attenzione nello svolgimento dei propri compiti) incombe su tutti i lavoratori pubblici e privati (cfr. per questi ultimi art. 2104 del c.c.), il raggiungimento degli obiettivi e la creazione di una struttura organizzativa costituisce il "proprium" delle mansioni e della corrispondente responsabilità dirigenziale; questa infatti è ulteriore e aggiuntiva rispetto alle altre responsabilità e non sorge dalla violazione di canoni normativi di comportamento, ma si ricollega ai risultati complessivi prodotti dall'organizzazione cui il dirigente è preposto, implicando in caso di giudizio negativo, più che una colpa, un'inefficienza alla funzione. Ai sensi degli art. 21 del Dlgs n. 165/2001 la responsabilità del dirigente può

Articolo 13. Disposizioni particolari per i dirigenti

1. Ferma restando l'applicazione delle altre disposizioni del codice, le norme del presente articolo si applicano ai dirigenti, ivi compresi i titolari di incarico ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 e dell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ai soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza.

2. Il dirigente svolge con diligenza le funzioni ad esso spettanti in base all'atto di conferimento dell'incarico, persegue gli obiettivi assegnati e adotta un comportamento organizzativo adeguato per l'assolvimento dell'incarico.

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

4. Il dirigente assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa. Il dirigente cura, altresì, che le risorse assegnate al suo ufficio siano utilizzate per finalità esclusivamente istituzionali e, in nessun caso, per esigenze personali.

5. Il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.

6. Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. Il dirigente affida gli incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione.

7. Il dirigente svolge la valutazione del personale assegnato alla struttura cui è preposto con imparzialità e rispettando le indicazioni e i tempi prescritti.

8. Il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvede a inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti per le rispettive competenze. Nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001.

9. Il dirigente, nei limiti delle sue possibilità, evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi. Favorisce la diffusione della conoscenza di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione.

infatti comportare l'impossibilità di rinnovo dell'incarico, la revoca dell'incarico ovvero il recesso del rapporto di lavoro. Merita un cenno il riferimento al "comportamento organizzativo", ovvero a quelle modalità di condotta attraverso le quali il dirigente deve procedere all'assegnazione di ruoli e di mansioni alle persone a lui assegnate con lo scopo di suddividere fra le stesse nel modo migliore le attività da compiere, in vista del raggiungimento del risultato, tenendo conto delle caratteristiche umane e professionali dei singoli soggetti, così curando di realizzare il c.d. "benessere organizzativo" di cui al comma 5 (cfr. *infra*).

Dal comma 3 al comma 7 la norma elenca gli obblighi più specifici che spettano al dirigente, obblighi che non attengono alla (ovviamente necessaria) professionalità, ma, piuttosto, alle capacità umane, individuali e relazionali, che spesso sono il frutto di valori "etico-morali" quali: la lealtà, l'onestà, l'equità, l'autorevolezza (intesa come idoneità a diventare un modello di condotta per gli altri: colleghi, collaboratori, destinatari della propria attività), rispetto.

Il comma 3 prevede obblighi più incisivi, per prevenire il conflitto di interessi rispetto a quanto previsto dall'art. 6 per gli altri dipendenti pubblici, in ragione, evidentemente, del ruolo decisionale del dirigente: l'obbligo di informativa ha ad oggetto le seguenti comunicazioni che devono essere fornite prima dell'assunzione dell'incarico (nulla si dice invece per quelli che già hanno assunto l'incarico al momento dell'entrata in vigore del codice, né dell'eventuale - auspicabile - sussistenza di un obbligo di aggiornamento):

- partecipazioni azionarie e altri interessi finanziari che possono porlo in conflitto di interesse con la funzione svolta, al fine di verificare se con i propri atti o con le proprie decisioni il dirigente arrechi un vantaggio, un beneficio ai propri interessi (la norma non specifica quali sono queste partecipazioni azionarie e quindi si pone un problema di concretezza nell'applicazione della norma);

- la presenza di parenti o affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio; il riferimento al coniuge in generale, idoneo dunque a ricomprendere anche quello separato, appare eccessivamente ampio: al riguardo sarebbe stato forse opportuno escluderlo (al riguardo cfr. Dlgs n. 33/2013, in particolare gli artt. 14, 47 e 52);

- informazioni sulla propria situazione patrimoniale e sulle dichiarazioni annuali dei redditi, (informazioni, quindi non si deve depositare la dichiarazione dei redditi).

Accanto a tale previsione vi è poi una norma di chiusura di carattere generale (e forse anche un po' generica) che vieta di adottare decisioni che possono interferire sulla sua situazione finanziaria.

Fra le varie qualità indicate dal comma 4 che il dirigente deve mostrare di avere, merita un cenno particolare quella di una condotta "esemplare" e infatti il raggiungimento degli obiettivi di un'attività lavorativa sono spesso inscindibilmente connessi più che a una gestione gerarchica delle relazioni

di lavoro, al ruolo di guida e di modello che il dirigente saprà svolgere nei confronti:

- dei propri collaboratori: il dirigente fissa con la propria condotta lo "standard" lavorativo e "umano" al quale i suoi collaboratori guardano e sul quale essi modellano le proprie azioni, nell'ottica di realizzare un obiettivo che va sentito come "comune";

- dei propri colleghi: una condotta esemplare diventa un precedente positivo da seguire anche in altri settori di attività;
- dei destinatari: al fine di creare un clima di fiducia e di rispetto per la pubblica amministrazione.

Può inoltre aggiungersi che una condotta esemplare è in grado di creare un clima di condivisione sul lavoro e quindi di leale ed effettiva collaborazione fra tutti.

Il comma 5 pone il dovere di curare il "il benessere organizzativo della struttura a cui è preposto" (viene dunque individualizzato l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di garantire un ambiente lavorativo improntato al benessere organizzativo, di cui all'articolo 7 del Dlgs n. 165/2001). Il termine "benessere organizzativo" intende evidenziare come il rapporto fra la persona e il suo inquadramento all'interno dell'organizzazione lavorativa, siano elementi fondamentali per il benessere (o il malessere) della persona: così ad esempio una distorsione del potere gerarchico e dell'organizzazione può determinare una situazione di disagio e di difficoltà della persona, che possono addirittura indurre la persona a lasciare il posto di lavoro (c.d. mobbing). Pertanto, affinché un ambiente lavorativo sia positivo (e quindi anche proficuo) il dirigente deve: curare l'instaurarsi di relazioni interpersonali cordiali e rispettose dei ruoli e della dignità delle persone che compongono l'ufficio, al fine di creare un ambiente di lavoro sereno e costruttivo, assumere iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni per consentire il coinvolgimento di tutti, nell'ottica dell'inclusione e valorizzazione delle peculiarità di ognuno, ma anche, se necessario, della loro "interscambiabilità", creando così una "squadra" nella quale ognuno abbia la consapevolezza di non lavorare da solo, ma all'interno di una struttura complessa, nella quale la sua prestazione è collegata a quella degli altri; infine, occuparsi della formazione e dell'aggiornamento dei dipendenti al fine di consentire a essi di acquisire le competenze necessarie per lo svolgimento della propria attività lavorativa.

Il comma 6 in applicazione di principi di integrità e imparzialità prevede che il dirigente proceda all'assegnazione delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro (anche questo aspetto costituisce un profilo dell'organizzazione del lavoro in quanto presuppone una programmazione delle priorità degli obiettivi da raggiungere in relazione alle risorse disponibili) sulla base delle capacità, attitudini e professionalità del personale, al fine di curarne la crescita e incentivarne la motivazione.

Per gli incarichi aggiuntivi, al fine di evitare favoritismi e di ottenere una distribuzione equa e imparziale del lavoro, si prevede l'uso del criterio (oggettivo) della rotazione; si

LE SINGOLE NORME

sottolinea l'uso dell'aggettivo equo, che richiama un criterio di giustizia intesa come "il dare a ciascuno il suo".

Il comma 7, sempre in attuazione di un principio di imparzialità e di integrità, dispone che il dirigente debba valutare i suoi dipendenti con imparzialità e dunque fondando le proprie valutazioni unicamente sul "merito" (senza farsi ad esempio influenzare da antipatie o simpatie personali) e sugli altri parametri previsti dalla legge, nonché rispettando i tempi prescritti.

Il comma 8 individua le condotte che deve tenere il dirigente in caso di conoscenza di un illecito; in particolare:

- in caso di illecito disciplinare, attiva e conclude, se è competente, il procedimento disciplinare ovvero lo segnala all'autorità competente;
- in presenza di una *notizia criminis* inoltra la denuncia all'autorità giudiziaria penale (art. 331 c.p.p.);
- procede alla segnalazione alla Corte dei conti per la rispettiva competenza;
- se riceve una segnalazione da un dipendente adotta le cautele di cui all'art. 54-bis del Dlgs n. 165/2001.

Il comma 9 (così come previsto da altre norme, come ad esempio art. 10 "non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine della PA" e art. 12 "si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive per la PA") si preoccupa di tutelare la reputazione della amministrazione evitando che si diffondano notizie false e favorendo la diffusione di buone prassi e buoni esempi, al fine di rafforzare il senso di fiducia dei cittadini nei confronti della amministrazione, fiducia che, come si sa, è connessa non soltanto a ciò che l'amministrazione "fa", ma anche a come gli altri vedono e giudicano ciò che essa fa.

Articolo 14. Contratti e altri atti negoziali

La norma contiene previsioni speciali per i dipendenti che si occupano della conclusione di accordi o di negozi per conto dell'amministrazione, in considerazione del fatto che trattasi di soggetti per così dire "a rischio" per la loro attività costitutiva di rapporti con efficacia sulla finanza pubblica. Il comma 1 vieta al dipendente di ricorrere alla mediazione di terzi salvo il caso in cui l'amministrazione abbia deciso di ricorrere all'intermediazione professionale. In caso di violazione di tale dovere oltre alla responsabilità disciplinare, potrà ravvisarsi una concorrente responsabilità penale, ai sensi dell'art. 346-bis c.p. per il reato di traffico di influenze illecite, introdotto dalla legge n. 190/2012, se in cambio della mediazione sia stata promessa o data una somma di denaro o altro vantaggio patrimoniale.

Il comma 2, per evidenti ragioni di "conflitto di interesse", pone il divieto per il dipendente di concludere per conto dell'amministrazione contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con le imprese con le quali abbia stipulato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, a eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 c.c. e, nel caso in cui l'amministrazione concluda tali contratti, il divieto per il dipendente di astenersi dal partecipare all'adozione delle decisioni e alle attività relative all'esecuzione del contratto stipulato con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità.

Anche questa è una norma di "pericolo" in quanto è volta, a tutela dell'immagine della amministrazione, a evitare il verificarsi di situazioni di "commistione" fra interessi pubblici e privati.

Il comma 3, sempre a scopo preventivo, prevede il dovere

Articolo 14. Contratti e altri atti negoziali

1. Nella conclusione di accordi e negozi e nella stipulazione di contratti per conto dell'amministrazione, nonché nella fase di esecuzione degli stessi, il dipendente non ricorre a mediazione di terzi, né corrisponde o promette ad alcuno utilità a titolo di intermediazione, né per facilitare o aver facilitato la conclusione o l'esecuzione del contratto. Il presente comma non si applica ai casi in cui l'amministrazione abbia deciso di ricorrere all'attività di intermediazione professionale.

2. Il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, a eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile. Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni e alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio.

3. Il dipendente che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, a eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio.

4. Se nelle situazioni di cui ai commi 2 e 3 si trova il dirigente, questi informa per iscritto il dirigente apicale responsabile della gestione del personale.

5. Il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte l'amministrazione, rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, ne informa immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale.

per il dipendente di informare il dirigente se conclude accordi o stipula contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche con le quali abbia concluso contratti di appalto; se in questa situazione si trova il dirigente deve informare il dirigente apicale della gestione del personale.

Il comma 4, infine, prevede il dovere di informare il proprio superiore gerarchico o funzionale (affinché adotti se necessario le iniziative del caso) delle rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio e su quello dei propri collaboratori, che abbia ricevuto da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali. In tal modo si intende dare valore alle valutazioni dei privati anche in un'ottica di miglioramento dell'attività amministrativa.

Articolo 15. Vigilanza, monitoraggio e attività formative

L'articolo in esame e quello che segue rivestono una grande rilevanza nell'ambito del testo: nessuna prescrizione normativa può dirsi infatti realmente effettiva se non è accompagnata dalla previsione di norme volte a monitorarne, con una definita cadenza temporale, l'attuazione, e, in caso di loro violazione, a irrogare una sanzione.

Il comma 1, per fini di chiarezza, inizia con l'individuare i

soggetti tenuti alla vigilanza: essi sono i dirigenti, le strutture di controllo interno e gli uffici etici e di disciplina (conformemente a quanto previsto dal nuovo articolo 54, comma 6, del decreto legislativo n. 165/1 2001).

Il comma 2 individua invece l'ufficio - dei procedimenti disciplinari - deputato a svolgere l'attività di vigilanza e di monitoraggio del codice (tale ufficio è stato istituito ex art. 55-bis del Dlgs n. 165/2001); ai sensi del comma 3, tale ufficio dovrà curare anche l'aggiornamento del codice di comportamento e l'esame delle segnalazioni di violazioni dello stesso. Tale collegamento fra la funzione di vigilanza-sanzionatoria e quella di aggiornamento appare quanto mai opportuna, in quanto è volta a consentire che il codice si arricchisca in seguito alla sua applicazione pratica di nuove condotte illecite tratte dalle situazioni concrete verificatesi negli uffici, così evitando che il codice diventi uno strumento astratto e chiuso in se stesso. Il comma 3 prevede inoltre ulteriori collegamenti con il piano anticorruzione, in particolare è necessario che l'ufficio procedimenti disciplinari si conformi alle disposizioni ivi contenute; inoltre il responsabile della corruzione curerà la diffusione della conoscenza del codice e dei codici delle singole amministrazioni, il monitoraggio annuale (e dunque con una cadenza che consenta

Articolo 15. Vigilanza, monitoraggio e attività formative

1. Ai sensi dell'articolo 54, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, vigilano sull'applicazione del presente codice e dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici etici e di disciplina.

2. Ai fini dell'attività di vigilanza e monitoraggio prevista dal presente articolo, le amministrazioni si avvalgono dell'ufficio procedimenti disciplinari istituito ai sensi dell'articolo 55-bis, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001 che svolge, altresì, le funzioni dei comitati o uffici etici eventualmente già istituiti.

3. Le attività svolte ai sensi del presente articolo dall'ufficio procedimenti disciplinari si conformano alle eventuali previsioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione adottati dalle amministrazioni ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190. L'ufficio procedimenti disciplinari, oltre alle funzioni disciplinari di cui all'articolo 55-bis e seguenti del decreto legislativo n. 165/2001, cura l'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione, l'esame delle segnalazioni di violazione dei codici di comportamento, la raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate, assicurando le garanzie di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001. Il responsabile della prevenzione della corruzione cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio. Ai fini dello svolgimento delle attività previste dal presente articolo, l'ufficio procedimenti disciplinari opera in raccordo con il responsabile della prevenzione di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 190/2012.

4. Ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare per violazione dei codici di comportamento, l'ufficio procedimenti disciplinari può chiedere all'Autorità nazionale anticorruzione parere facoltativo secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 2, lettera d), della legge n. 190/2012.

5. Al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti.

6. Le regioni e gli enti locali, definiscono, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, le linee guida necessarie per l'attuazione dei principi di cui al presente articolo.

7. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie, e strumentali disponibili a legislazione vigente.

LE SINGOLE NORME

di dare effettività a tale attività nell'ottica poi di adottare le misure volte a promuoverne il cambiamento) sulla loro attuazione, nonché la pubblicazione sul sito e la comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione (alla quale come disposto dal comma 4 potrà essere richiesto anche un parere facoltativo da parte dell'ufficio dei procedimenti disciplinari prima di decidere se attivare il procedimento disciplinare).

Accanto alla vigilanza e al monitoraggio (in vista dell'eventuale attivazione delle diverse forme di responsabilità previste dall'articolo che segue) la norma si occupa anche di assicurare la conoscenza delle norme da parte dei dipendenti attraverso la diffusione del codice, nonché attraverso adeguate attività di formazione (al riguardo si veda anche quanto previsto dall'art. 1 comma 11 della legge n. 190/2012 in relazione all'obbligo per la Scuola superiore della pubblica amministrazione di predisporre "percorsi" di formazione sui temi dell'etica e della legalità, nonché alla formazione specifica dei dipendenti chiamati a operare in settori in cui è più elevato sulla base di piani adottati dalle amministrazioni il rischio che siano commessi reati di corruzione). Vi è dunque la consapevolezza che l'ignoranza sta spesso alla base di condotte astrattamente integranti illeciti disciplinari.

Articolo 16. Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice

La previsione in esame introduce il principio in base al quale la violazione delle condotte previste dal codice è fonte diretta di responsabilità disciplinare, senza che sia necessaria la mediazione della contrattazione collettiva (si prosegue così in un processo di ripubblicizzazione del rapporto di pubblico impiego già iniziato con la c.d. riforma Brunetta -

cfr. art. 29 Dlgs n. 150/2009 - che ha qualificato come imperativa la normativa in questione, riservando un ruolo solo marginale alla contrattazione collettiva). Si vuole in tal modo dare nuovo vigore alla responsabilità disciplinare, alla quale, tuttavia, potranno affiancarsi altri titoli di responsabilità, poiché uno stesso fatto può assumere rilievo per le leggi amministrative, per quelle civili o per quelle penali, così come recita l'art. 28 della Costituzione. L'articolo fa rinvio, per quanto riguarda l'individuazione delle sanzioni disciplinari da applicare e il procedimento di irrogazione delle stesse, alle norme vigenti sulla responsabilità e sul procedimento disciplinare, di cui vengono ribaditi tuttavia i principi generali:

- necessità che la responsabilità sia accertata all'esito di un procedimento disciplinare;
 - gradualità e proporzionalità delle sanzioni;
 - ai fini della determinazione del tipo e dell'entità della sanzione irrogabile dovrà tenersi conto della gravità della condotta e dell'offensività della stessa, in relazione all'entità del pregiudizio anche morale, derivatone al prestigio e al decoro della PA;
 - tipicità delle sanzioni, che sono solo quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi;
 - tipizzazione delle ipotesi da cui deriva l'irrogazione della massima sanzione disciplinare, quella espulsiva, in relazione alla gravità ed alla reiterazione delle relative condotte, salva la possibilità per i contratti collettivi di prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle diverse tipologie di violazione del codice.
- I commi 3 e 4 fanno salvi gli ulteriori casi di responsabilità disciplinare previsti dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

Articolo 16. Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice

1. La violazione degli obblighi previsti dal presente codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio. Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle disposizioni contenute nel presente codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione, dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

2. Ai fini della determinazione del tipo e dell'entità della sanzione disciplinare concretamente applicabile, la violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento ed all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza. Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, incluse quelle espulsive che possono essere applicate esclusivamente nei casi, da valutare in relazione alla gravità, di violazione delle disposizioni di cui agli articoli 4, qualora concorrano la non modicità del valore del regalo o delle altre utilità e l'immediata correlazione di questi ultimi con il compimento di un atto o di un'attività tipici dell'ufficio, 5, comma 2, 14, comma 2, primo periodo, valutata ai sensi del primo periodo. La disposizione di cui al secondo periodo si applica altresì nei casi di recidiva negli illeciti di cui agli articoli 4, comma 6, 6, comma 2, esclusi i conflitti meramente potenziali, e 13, comma 9, primo periodo. I contratti collettivi possono prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle tipologie di violazione del presente codice.

3. Resta ferma la comminazione del licenziamento senza preavviso per i casi già previsti dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

4. Restano fermi gli ulteriori obblighi e le conseguenti ipotesi di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti previsti da norme di legge, di regolamento o dai contratti collettivi.

Articolo 17. Disposizioni finali e abrogazioni

1. Le amministrazioni danno la più ampia diffusione al presente decreto, pubblicandolo sul proprio sito internet istituzionale e nella rete intranet, nonché trasmettendolo tramite e-mail a tutti i propri dipendenti e ai titolari di contratti di consulenza o collaborazione a qualsiasi titolo, anche professionale, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione dei vertici politici dell'amministrazione, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo, anche professionale, di imprese fornitrici di servizi in favore dell'amministrazione. L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del codice di comportamento.

2. Le amministrazioni danno la più ampia diffusione ai codici di comportamento da ciascuna definiti ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165/2001 secondo le medesime modalità previste dal comma 1 del presente articolo.

3. Il decreto del ministro per la funzione pubblica in data 28 novembre 2000, recante "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2001, è abrogato.

Articolo 17. Disposizioni finali e abrogazioni


Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Il comma 1 prevede per le amministrazioni l'obbligo di dare massima diffusione al codice attraverso la pubblicazione sul proprio sito internet istituzionale e in rete, al fine di garantire la conoscibilità dello stesso anche da parte dei cittadini (cfr. al riguardo anche l'art. 12 del Dlgs n.

33/2013, che prevede un diritto di informazione dei cittadini anche in relazione ai codici di condotta); nonché trasmettendolo tramite e mail a tutti i dipendenti (al fine di garantirne la conoscenza effettiva, in applicazione di un principio di carattere generale valevole per tutte le norme "punitive").

Da segnalare infine che l'articolo dispone l'abrogazione del previgente codice di comportamento delle pubbliche amministrazioni (adottato con Dm 28 novembre 2000). ▲

I CODICI DI EDILIZIA E TERRITORIO




Codice dell'edilizia e dell'urbanistica
Disciplina Statale e Regionale
2013

CODICE DELL'EDILIZIA E DELL'URBANISTICA
Disciplina Statale e Regionale

Questa edizione aggiornata del Codice, nelle norme fondamentali, pone in particolare evidenza le significative novità legislative, introdotte dal d.l. n. 83/2012 - l. n. 134/2012 al T.U. dell'edilizia (d.lgs. n. 380/2001) oltre che, ancora, dal d.l. n. 83/2012 - l. n. 134/2012, dal d.l. n. 95/2012 - l. n. 135/2012 e dal d.l. n. 179/2012 - l. n. 221/2012, tutti recanti modifiche al Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture (d.lgs. n. 163/2006).
Riguardo alla legislazione territoriale, modifiche considerevoli sono altresì intervenute:

- alla Regione Calabria;
- alla Regione Liguria;
- alla Regione Valle d'Aosta;
- alla Provincia autonoma di Trento.

Pagg. 1.720 + CD-Rom - € 64,00



Codice degli appalti pubblici e privati
Disciplina statale, regionale e comunitaria - lavori, forniture, servizi e settori esclusi
2013

CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI E PRIVATI
Disciplina statale, regionale e comunitaria - lavori, forniture, servizi e settori esclusi

Questa edizione aggiornata del Codice, nelle norme fondamentali, considera: il d.l. n. 52/2012 (conv. dalla l. n. 94/2012), riguardante, nello specifico, i contratti di acquisto di beni e servizi; il d.l. n. 83/2012 (conv. dalla l. n. 134/2012), attinente, nel caso, la determinazione dei corrispettivi a base di gara per gli affidamenti di contratti di servizi, relativi all'architettura, all'ingegneria e al lodo arbitrale; il d.l. n. 95/2012 (conv. dalla l. n. 135/2012), relativo, nella fattispecie, alla riduzione della spesa per l'acquisto di beni/servizi e trasparenza delle procedure; il d.lgs. n. 169/2012, riguardante i contratti di credito ai consumatori; il d.l. n. 179/2012 (conv. dalla l. n. 222/2012), per incentivare, nello specifico, la realizzazione di nuove infrastrutture ed infine, la l. n. 190/2012, relativa alla prevenzione e alla repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Pagg. 1.800 + CD-Rom - € 64,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.
Trova quella più vicina all'indirizzo www.librerie.ilssole24ore.com

GRUPPO 24 ORE

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento è rilevante anche ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile

La responsabilità amministrativa per danno erariale connesso alla violazione del codice

a cura di SALVATORE SFRECOLA

Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Umbria della Corte dei conti

La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, oltre a essere "fonte di responsabilità disciplinare" è rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile quando le stesse siano collegate alla violazione di doveri, obblighi leggi (art. 54, comma 3, del Dlgs n. 165 novellato dalla legge n. 190; art. 16 del codice di comportamento).

La responsabilità contabile, com'è noto, ha carattere risarcitorio, e riguarda i casi nei quali in ragione della violazione di norme di comportamento sia stato, altresì, prodotto un danno allo Stato e agli enti pubblici con condotta caratterizzata da dolo o colpa grave (art. 1, legge n. 20 del 14 gennaio 1994). Essa è stata notevolmente ampliata in coerenza con l'evoluzione della giurisprudenza contabile, sia per quanto attiene ai danni diretti e indiretti e il danno da disservizio sia, in particolare, per il danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Il codice fa propri alcuni principi che potremmo definire dell'"etica del dovere" (valori etici di riferimento, quali la correttezza, l'imparzialità, la legalità, la responsabilizzazione verso la comunità amministrata) e della "responsabilità" (A. Migliozi, "Dall'etica del dovere al diritto delle responsabilità", in Convegno di Studi, Università degli Studi di Salerno il 12 luglio 2012), nel quadro di un sistema di valori che il diritto formalizza, quale regola dell'esercizio del potere pubblico, nei rapporti tra le istituzioni (la leale collaborazione), all'interno delle stesse e in rapporto con i consociati, per cui le responsabilità che derivano dalla violazione delle regole costituiscono riaffermazione del diritto e dei valori sottesi, una "risposta riparatrice della rottura" dell'equilibrio implicito nella norma che stabilisce la regola. Per cui può dirsi che la responsabilità (intesa come rituale per ripristinare un equilibrio turbato) è un "bene" con-

trapposto a un "male", un valore contrapposto a un disvalore (8).

Procedendo dalla regola costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità (art. 97), che la Carta fondamentale pone a base dell'organizzazione e dell'azione amministrativa che vuole ispirata "non più e non solo legalità e legittimità dell'agire amministrativo, ma concreto soddisfacimento dei bisogni della comunità nel suo insieme e del singolo componente, in un contesto ordinamentale in cui vi è un controllo sociale dell'efficienza dei pubblici poteri a mezzo della puntuale attuazione della regola della trasparenza" (A. Migliozi, "Dall'etica", cit.), il codice delinea alcune tipologie di comportamenti vietati che la giurisprudenza aveva individuato quali figure sintomatiche di conseguenze dannose di illeciti penali o di illegittimità.

Si tratta di fattispecie delimitate dalle prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, sancite dagli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni, dalla tracciabilità dei processi decisionali, garantita attraverso un adeguato supporto documentale che consenta in ogni momento la replicabilità da parte degli interessati, dai tempi degli adempimenti relativi all'istruttoria delle pratiche (il tempo è un valore, segnalava già molti anni fa Giuseppe Guarino) da trattare in ordine cronologico, dalla utilizzazione del materiale o delle attrezzature di cui il dipendente dispone per ragioni di ufficio, dai servizi telematici, comprese le linee telefoniche cui non si può ricorrere per esigenze personali, fatti salvi i casi d'urgenza, dall'utilizzazione dei mezzi di trasporto dell'amministrazione a disposizione soltanto per lo svolgimento dei compiti d'istituto e nel rispetto delle esigenze di servizio. Ancora, l'osservanza del segreto d'ufficio e della normativa in materia di tutela e trattamento dei dati personali, insieme alle indicazioni che richiamano gli standard di qualità e di quanti-

(8) C. Maiorca, Responsabilità (teoria gen.), in Enc. del dir., vol. XXXIX, 1004.

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

tà fissati dall'amministrazione anche nelle apposite carte dei servizi, delineano un quadro di adempimenti la cui violazione individua, nella giurisprudenza contabile, il danno diretto per gli effetti immediati di ordine finanziario (un costo derivante da attività non dovute, ma rese necessarie dal ripristino del diritto violato) o patrimoniale (un bene danneggiato) ovvero indiretto, quando l'amministrazione venga condannata dal giudice civile o amministrativo al risarcimento nei confronti di un terzo danneggiato, responsabilità che ricade sul dipendente che ha posto in essere gli atti o i comportamenti sanzionati dal giudice.

Nell'ambito dei costi diretti che rappresentano danno meritano speciale segnalazione quelli cosiddetti da dis-servizio, che individua gli oneri che l'amministrazione sostiene per rimettere a posto le carte dei procedimenti alterati da illegittimità o da illeciti (come nel caso del ripristino di una graduatoria alterata, cfr. sezione Piemonte n. 7 del 21 gennaio 2013) o per attività non coerenti con le finalità istituzionali. Ugualmente rilevante, e oggetto di speciale attenzione del legislatore, il danno all'immagine e al prestigio dell'amministrazione, fattispecie rimodellata sulla base della giurisprudenza contabile.

Una speciale responsabilità grava sui dirigenti amministrativi (oltre a quella disciplinare) in relazione alla cura che su di loro incombe quanto alla utilizzazione delle risorse assegnate all'ufficio perché siano destinate a finalità esclusivamente istituzionali e, in nessun caso, per esigenze personali.

Da segnalare che il dirigente cura il benessere organizzativo nella struttura cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori operando con imparzialità l'assegnazione dell'istruttoria delle pratiche, sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. Affidando eventuali incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione.

La giurisprudenza della Corte dei conti conosce, a tale ultimo riguardo, casi di responsabilità per danno da demansionamento (sezione Piemonte, n. 140 del 28 settembre 2012) o per condotte mobbizzanti accertate dal giudice del lavoro, imputabili a comportamento essenzialmente doloso del dirigente. Lo stesso vale nella valutazione del personale assegnato alla struttura censurata in sede dal giudice del lavoro.

L'obbligo di denuncia di danni erariali

Tra i doveri del dirigente vi è l'obbligo di denuncia, ove

venga a conoscenza di un illecito, e quello di intraprendere con tempestività le iniziative necessarie, di attivare e concludere, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnalare tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvedere a inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria competente in caso di illecito amministrativo o penale. E di adottare, nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001.

Va ricordato che, in presenza di una *notitia damni*, i direttori generali e i capi dei servizi sono tenuti a denunciare il fatto alla Procura della Corte dei conti. "*I direttori generali e i capi di servizio, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità, (...) debbono farne denuncia al procuratore generale (ora Procuratore regionale) presso la Corte dei conti.*"(9).

Il danno all'immagine della PA (nuova configurazione)

La violazione della gran parte dei doveri contenuti nel codice di comportamento, può determinare direttamente o indirettamente anche per effetto di un giudizio civile, penale o amministrativo, un danno all'immagine, quando sia stato prodotto un danno allo Stato e agli enti pubblici con condotta caratterizzata da dolo o colpa grave.

La normativa del codice amplia, perciò notevolmente la tutela erariale relativa a tale ipotesi di danno, sulla quale era intervenuta già la legge anticorruzione in relazione ai poteri d'impulso del pubblico ministero contabile, cioè del Procuratore regionale della Corte dei conti istituito presso le Sezioni giurisdizionali regionali (art. 1 legge n. 19 del 14 gennaio 1994). E ciò sia per quanto attiene al merito che per quanto concerne le azioni cautelari a garanzia del credito erariale (cioè della somma che il Pm ritiene corrisponda al danno provocato dalla condotta illecita del dipendente) conseguente alla lesione dell'immagine della persona giuridica pubblica a fronte di reati commessi da parte di appartenenti alla stessa.

La normativa anticorruzione, infatti, ha aggiunto all'art. 1 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, i commi 1-sexies e 1-septies i quali sanciscono che: "*1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova con-*

(9) Art. 53 del Rd n. 1214/1934. In tema di obbligo di denuncia il procuratore generale ha voluto dare specificazioni in proposito con circolare del 27 maggio 1996, n. I.C/2, in Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici, 1996.

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

traria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente. 1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale".

La novità è particolarmente significativa se si pensa che solamente nel 2009 il legislatore - andando in senso contrario alla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte di cassazione - aveva adottato una disciplina particolarmente restrittiva delle attribuzioni delle Procure regionali contabili, in particolare, condizionando l'esercizio dell'azione alla sussistenza di una sentenza di condanna definitiva per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la PA previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

L'art. 17, comma 30-ter, decreto legge n. 78 del 1° luglio 2009, convertito in legge n. 102 del 3 agosto 2009 e modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), decreto legge n. 103 del 3 agosto 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 141 del 3 ottobre 2009, aveva, infatti, stabilito (c.d. lodo Bernardo) che "Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta".

Va rammentato che il richiamato art. 7, legge n. 97 del 27 marzo 2001 sancisce a sua volta che "La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti (...) per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

In relazione a detta normativa la Corte costituzionale, intervenuta con una sentenza di rigetto (n. 355 del 15 dicembre 2010, e successive ordinanze 219, 220 e 221)

rispetto alle censure sollevate dai giudici contabili, aveva "chiarito" l'esatta portata della disposizione precisando che la stessa "ha ammesso la proposizione dell'azione risarcitoria per danni all'immagine dell'ente pubblico da parte della procura operante presso il giudice contabile soltanto in presenza di un fatto di reato ascrivibile alla categoria dei 'delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione'; ciò per effetto del richiamo, contenuto nella norma censurata, all'art. 7 della legge n. 97/2001, che fa, appunto, espresso riferimento ai delitti previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale".

In sostanza, a giudizio della Consulta, la norma in argomento si sarebbe dovuta univocamente interpretare nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza (configurabili, come detto, soltanto a fronte di una condanna penale definitiva del dipendente per i delitti dei pubblici ufficiali contro la PA di cui al codice penale) non sarebbe stato possibile contemplare alcun tipo di tutela risarcitoria per l'immagine della persona giuridica pubblica.

Conclusione condivisa dalle sezioni riunite della Corte dei conti (13 agosto 2011 n. 13/Qm/2011) nel senso che l'assenza di una sentenza di condanna penale definitiva per i tassativi reati previsti dal lodo Bernardo rileva sul versante processuale quale difetto di *legittimatio ad causam* del Pm erariale.

L'elaborazione giurisprudenziale successiva in relazione a detta scelta legislativa ha ammesso la domanda risarcitoria anche a fronte di un accertamento definitivo in sede penale (sentenza di patteggiamento o di condanna) riguardante la commissione di un reato contro la PA diverso dai delitti dei pubblici ufficiali (Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Toscana, n. 90 del 18 marzo 2011), ritenendosi che anche un reato comune contro la PA (si pensi a un reato aggravato ex art. 61, n. 9, c.p. o al quale segue una sanzione accessoria quale l'interdizione dai pubblici uffici o ancora un reato comune come la truffa ai danni dello Stato) risulta idoneo, purché oggetto di accertamento definitivo da parte del giudice penale, a legittimare il Pm contabile ad agire per il risarcimento del danno erariale all'immagine della PA. Ebbene, le disposizioni della legge c.d. anticorruzione, in coerenza con l'evoluzione "espansiva" della giurisprudenza contabile di cui si è appena detto, prevedono il "danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato", senza alcun riferimento al "reato contro la PA", limite posto dalla normativa del 2009 all'azione del Pm, mentre il richiamo alla sentenza definitiva resta senza che sia specificato che essa debba essere di condanna (L. D'Angelo, Immagine della PA e legge anticorruzione: un ampliamento della tutela erariale (anche cautelare)?).

Viene, in tal modo, recuperato l'indirizzo giurisprudenziale

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

ziale precedente al 2009 quanto Corte dei conti e Cassazione avevano configurato un danno all'immagine della PA (anche) da "reato comune" (non più e soltanto un danno da "reato proprio", da delitti dei pubblici ufficiali contro la PA) e dall'altro ha trovato avallo legislativo la tesi della non necessaria previa esistenza di una sentenza di condanna ma anche di un "altro" accertamento del giudice penale concernente la commissione di un reato contro la PA (che può essere contenuto anche in una sentenza di patteggiamento o di non doversi procedere per prescrizione del reato) purché passato in giudicato.

L'azione cautelare del Pm contabile

Nel quadro di questo ritorno a una configurazione della danno all'immagine, certamente conforme al sentire dell'opinione pubblica, il legislatore ha delineato anche i presupposti delle azioni cautelari che il Pm contabile può sperimentare a tutela del credito erariale conseguente a una lesione dell'immagine della PA.

Il comma 1-septies dell'art. 1, legge n. 20/1994, infatti, sembra legittimare le procure regionali della Corte dei conti ad agire in sede cautelare anche in tempi anteriori all'accertamento penale definitivo relativo alla commissione di un reato contro la PA, anche alla luce del precetto normativo secondo il quale il termine quinquennale di prescrizione per l'azione di responsabilità erariale per danno all'immagine della PA "resta sospeso fino alla conclusione del procedimento penale" (Corte dei conti, sezione giurisdizionale Campania, n. 992 del 4 luglio 2012 secondo cui "Con riguardo alle fattispecie delittuose in relazione alle quali è possibile ritenere integrato un danno all'immagine appare meritevole di condivisione l'orientamento giurisprudenziale di cui è stata espressione la sentenza n. 286/2012 del 13/4/2012 della sezione terza appello che ha evidenziato come un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 97/2001, articolo 7, consente l'affermazione che l'azione risarcitoria di cui alla norma è consentita ogni qualvolta sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione a prescindere dalla sua collocazione nel codice penale o in leggi speciali").

È evidente, al riguardo, che si può parlare di sospensione della prescrizione solamente in presenza di un termine del quale sia già iniziata la decorrenza.

Il nuovo comma 1-septies dell'art. 1, legge n. 20/1994 ha stabilito che "Nei giudizi di responsabilità aventi a oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale".

Le procure regionali, dunque, possono azionare la pretesa cautelare anche riguardo ai "fatti" (non soltanto agli "atti") di cui al nuovo comma 1-sexies, precetto quest'ultimo - come è stato precisato - che, "se attentamente indagato, si riferisce unicamente a quei "fatti" integranti la commissione di un reato contro la PA ovviamente non ancora oggetto di accertamento penale irrevocabile. Gli unici "fatti" contemplati dal comma 1-sexies, richiamato dal successivo comma 1-septies, sono quelli concernenti la commissione di un reato contro la PA".

"In sintesi potendo oggi il Pm contabile, ai sensi del nuovo comma 1-septies, chiedere il sequestro conservativo alla presenza sia degli atti e sia, in alternativa, dei fatti di cui al comma 1-sexies predetto ed essendo detti atti compendiativi dalla sentenza penale irrevocabile e detti fatti integrati da quelli concernenti la commissione di un reato contro la PA (oggetto di accertamento non ancora definitivo in sede di procedimento penale) sembra che anche a fronte di un rinvio a giudizio per un crimine contro la PA sia possibile per le procure regionali chiedere la misura cautelare in argomento".

"Per 'atti o fatti' si esprime il comma 1-sexies, quindi anche in presenza di un reato non ancora accertato con una sentenza irrevocabile" (L. D'Angelo, cit. il quale segnala la necessità di chiarimenti in ordine all'azione di merito conseguente alla misura cautelare che, in assenza della sentenza penale definitiva, potrebbe essere ritenuta nulla/inammissibile ai sensi del lodo Bernardo e alla disciplina della nullità, non abrogata).

La conclusione del D'Angelo, cui si aderisce è "nel senso che l'azione di merito successiva alla concessione del sequestro conservativo (in assenza di sentenza penale irrevocabile) darà luogo a un processo di responsabilità erariale soggetto a sospensione necessaria ex art. 295 c.p.c. (in attesa del giudicato penale)".

Quanto al *fumus boni iuris* richiesto per la concessione della misura cautelare il giudice contabile dovrà ritenere tale requisito integrato dall'esistenza delle indagini no della sentenza penale.

Mentre il "fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale" costituisce un significativo ampliamento delle prerogative dell'Ufficio requirente.

In ordine al *clamor fori* - rilievo che i fatti hanno sui mezzi d'informazione - nel quale si concreta il danno all'immagine il legislatore ha stabilito l'entità del danno risarcibile, con presunzione vincibile (quanto all'utilità in concreto percepita dal reo), pari al doppio dell'utilità percepita dal dipendente autore del reato la configura in ogni caso come un "danno", e non come una "sanzione", come potrebbe far ritenere la predeterminazione dell'addebito.

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Corte dei conti, sez. II appello, n. 662/2011 secondo cui “nei casi in cui ove le modalità di commissione degli illeciti comportano il coinvolgimento di soggetti estranei all’amministrazione, la diffusione della notizia nei mass media non ha valenza costitutiva del danno all’immagine, potendo solo comportare un effetto amplificativo della lesione già prodotta; effetto di cui il giudice deve tenere conto nella valutazione della misura del danno e del conseguente risarcimento da addebitare al dipendente infedele”.

In ordine alla quantificazione di questa particolare tipologia di danno la giurisprudenza contabile ha elaborato parametri di giudizio che tengono conto di tutte le circostanze del caso concreto e di parametri di valutazione sia (a) di natura oggettiva, inerenti alla natura del fatto, alle modalità di perpetrazione dell’evento pregiudizievole, alla eventuale reiterazione dello stesso, all’entità dell’arricchimento; sia (b) di natura soggettiva, legati al ruolo rivestito dal pubblico dipendente nell’ambito della pubblica amministrazione, sia, infine, (c) di natura sociale, legati alla negativa impressione suscitata nell’opinione pubblica locale e anche all’interno della stessa amministrazione, all’eventuale clamor fori e alla diffusione ed amplificazione del fatto operata dai mass media che, pur non integrando la lesione del bene tutelato, incidono sul quantum del danno risarcibile (R. Schülmers, La legge anticorruzione e lo *ius superveniens*: quale futuro per il danno all’immagine?)

Art. 7 della legge n. 97 del 27 marzo 2001, espressamente dispone che “La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell’articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l’eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall’articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”.

In tema di danno all’immagine la Corte piemontese osserva, relativamente all’“an” di una grave lesione all’immagine e al prestigio dell’amministrazione, che “la giurisprudenza ha elaborato criteri oggettivi, soggettivi e sociali ponendo l’accento, per un verso, sull’impatto gravemente negativo, oltre che di livello elevato, che la notizia dei citati avvenimenti ha generato sul ‘comune sentire’

dell’opinione pubblica, per altro verso, sulla condotta assolutamente censurabile del convenuto che ha agito con dolo, venendo meno intenzionalmente ai propri doveri istituzionali”. In particolare “quando le dette condotte illecite provengono dal titolare di posizione particolarmente rappresentativa dell’immagine esterna dell’amministrazione, la negativa ricaduta sul prestigio risulta aggravata per essere il reiterato comportamento anti giuridico tenuto in relazione ad attività diretta a incidere negativamente sull’organizzazione di amministrazioni che i cittadini sentono più vicine, e al cui imparziale e legittimo svolgimento la collettività è particolarmente sensibile”.

Sul punto, in relazione alla presente fattispecie, basti, altresì, ricordare che “i percettori di tangenti non possono non rispondere della lesione dell’immagine provocata agli uffici coinvolti” (v. sez. I. centrale, sent. n. 336 del 2 ottobre 2002) nonché che “la figura del danno all’immagine nel sistema giuscontabile, non investe mai soltanto i rapporti privati tra il dipendente, autore dell’illecito, e i cittadini con i quali ha avuto contatti, ma investe il diverso e più ampio rapporto - di diritto pubblico - che lega la comunità degli amministratori (l’intera comunità degli amministratori) alle istituzioni per le quali il dipendente medesimo ha agito. Per tal via, a fronte della intervenuta lesione dell’immagine pubblica, negli amministratori, o se si vuole nello Stato Comunità, si incrinano quei naturali sentimenti di affidamento e di appartenenza alle istituzioni che giustifica la stessa collocazione dello Stato Apparato e degli altri enti, e specialmente degli enti territoriali (quali enti ‘esponenziali’ della collettività residente nel loro territorio), tra ‘le più rilevanti formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell’uomo’, ex art. 2 Cost. (cfr. sez. III app. sentenze nn. 143/2009, 335/2009, 554/2009 e n. 304/2010 nonché sez. I app., sent. n. 316/2011)”.

Pertanto, posto che il danno all’immagine appartiene, alla luce dell’autorevole indirizzo delle Sezioni riunite (sent. n. 10/Qm/2003), alla categoria concettuale del danno evento, con il corollario che, ove comprovato, ottiene protezione automatica dall’ordinamento, a prescindere dalle spese sostenute ovvero dalle minori entrate dell’ente danneggiato, e comunque, anche se sifatto danno esistenziale venisse configurato quale danno conseguenza, la sussistenza degli effetti pregiudizievole può essere dimostrata, in base all’attuale orientamento della Suprema corte (Cassazione, sezioni unite civili, sent. n. 6572/2006, Cassazione, III sezione civile, sent. n. 13546/2006), a mezzo di presunzioni, con particolare riferimento all’assolvimento dell’onere probatorio, la sezione ricorda la recente pronuncia in materia di questa Corte (v., sez. riun., 18 gennaio 2011, n. 1/Qm), secondo la quale il danno all’immagine, anche se qualificato come danno-conseguenza, è sempre costituito dalla lesione (all’immagine dell’ente) e mai si

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

identifica con le spese necessarie al suo ripristino (come già affermato dalla citata sentenza n. 10/2003/Qm). I fatti illeciti sono stati oggetto di ripetuta attenzione da parte della stampa locale e che, pertanto, il diritto all'immagine dell'amministrazione abbia subito, per la inevitabile risonanza della condotta delittuosa del responsabile, nell'area territoriale interessata, una effettiva e rilevante lesione.

Peraltro, sulla base dell'autorevole insegnamento (v. Sezioni riunite sent. n. 10/2003/Qm cit.) dell'organo cui è devoluta la funzione di nomofilachia dell'Istituto, la diffusione a mezzo stampa - locale/nazionale - è parametro che influisce solo sulla valutazione dell'ampiezza della lesione, vale a dire, sulla valutazione del *quantum* del danno ma non dell'*an* di quest'ultima, stante la riconduzione del danno all'immagine alla tipologia del danno evento (v. *supra*) e, pertanto, come già detto, all'identificazione del danno con l'evento dannoso stesso: di tal che, il risarcimento del danno stesso prescinde dalla circostanza che le condotte - produttive del danno - abbiano o meno trovato diffusione sui mezzi d'informazione e, tanto meno, abbiano trovato risalto solo in sede locale (v. Cass., sez. III, n. 14766 del 26 giugno 2007).

La prevalente giurisprudenza contabile (*ex multis*, l. sez. giur. centrale, sent. n. 251/2006, sez. giur. Lombardia, sent. n. 681/2006, sez. giur. Veneto, sent. n. 927/2006, sez. giur. Lazio, sent. n. 373 del 2007), avallata anche dalla Corte di legittimità (Cassazione III sezione civile, sent. n. 12929/2007 citata), ha precisato che il danno all'immagine non si identifica o si verifica soltanto quando, per ripristinarlo, l'amministrazione pubblica sostiene delle spese, sul rilievo che siffatto tipo di pregiudizio si configura e si concreta anche nel caso in cui la rottura di quella aspettativa di legalità, imparzialità e correttezza che il cittadino e gli appartenenti all'ente pubblico si attendono dall'apparato, viene spezzata da illecito comportamento dei suoi agenti.

L'essenza e il nucleo centrale di detto danno, di conseguenza, non si palesano solo in stretta relazione alla sussistenza di una spesa necessaria al ripristino del

bene giuridico leso, in quanto la risarcibilità di un simile pregiudizio non può rapportarsi, per la sua intrinseca lesione, come sopra esposto, al ristoro della spesa che abbia inciso sul bilancio dell'ente, ma deve essere vista come lesione ideale, con valore da determinarsi secondo l'apprezzamento del Giudice, ai sensi dell'articolo 1226 del codice civile.

Ne deriva che il danno all'immagine dell'amministrazione e gli esborsi sostenuti per il ripristino della stessa si pongono su piani ben distinti, raffigurandosi, il primo, quale lesione di un bene tutelato in via diretta e immediata dall'ordinamento giuridico, e venendo in evidenza, i secondi, sul mero piano probatorio, soltanto come uno dei mezzi di prova utilizzabili dall'Ufficio requirente a sostegno della domanda di risarcimento.

In definitiva, ritiene il Collegio, in conformità agli insegnamenti della giurisprudenza in materia civile, che il danno all'immagine sussista indipendentemente dalla circostanza che si sia provveduto o meno alla sua riparazione, avendo una sua rilevanza e una sua dimensione autonoma (Cass., sez. un., sent. n. 744 del 25 ottobre 1999; Cass., sez. un., sent. n. 98 del 4 aprile 2000; sez. giur. Piemonte n. 773 del 23 luglio 2001; sez. I n. 16 del 22 gennaio 2002).

Le condotte assenteistiche e il danno all'immagine

In caso di condotte assenteistiche di rilievo penale, quando assistite da referti medici, atti pubblici fidejacenti ai sensi dell'art. 2699 c.c., l'illecita certificazione di malattia, ha chiarito la Corte, è tale da procurare l'ingiusto profitto della corresponsione del trattamento economico relativo alla qualifica professionale con danno per l'amministrazione di appartenenza e all'Inail in caso di infortunio subito durante l'attività lavorativa (sez. giur. reg. Piemonte n. 118 del 17 giugno 2013).

La Corte si è pronunciata in ordine al danno patrimoniale prodottosi in capo all'amministrazione di appartenenza respingendo l'inapplicabilità *ratione temporis* dell'art. 55-*quinqies* Dlgs n. 165/2001, introdotto con Dlgs n. 150/2009.

Ai fini delle presenti considerazioni in tema di responsabilità amministrativa vanno richiamati:

- **Articolo 55-*quater*** "Licenziamento disciplinare" del Dlgs n. 165 del 30 marzo 2001, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (in vigore dal 15 novembre 2009) il quale prevede al comma 1 casi la sanzione disciplinare del licenziamento nei casi di: a) falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

attesta falsamente uno stato di malattia; b) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;

- **Articolo 55-quinquies** "*False attestazioni o certificazioni*" del Dlgs n. 165 del 30 marzo 2001 (in vigore dal 15 novembre 2009)

1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 a euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.

2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione.

- **Articolo 55-sexies** "*Responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione e limitazione della responsabilità per l'esercizio dell'azione disciplinare*"

1. La condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del lavoratore dipendente, degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54, comporta l'applicazione nei suoi confronti, ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare, della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino a un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

2. Fuori dei casi previsti nel comma 1, il lavoratore, quando cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, è collocato in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità, e si applicano nei suoi confronti le disposizioni di cui all'articolo 33, comma 8, e all'articolo 34, commi 1, 2, 3 e 4.

Il provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento. Durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti.

3. Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino a un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, e altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.

4. La responsabilità civile eventualmente configurabile a carico del dirigente in relazione a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare è limitata, in conformità ai principi generali, ai casi di dolo o colpa grave.

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Confermato il preesistente orientamento giurisprudenziale

Al riguardo occorre evidenziare che la norma reprime espressamente i comportamenti dei dipendenti pubblici che giustificano assenze dal servizio con certificazioni mediche false e dispone che i colpevoli siano puniti, non solo sul piano disciplinare e penale, ma altresì su quello erariale corrispondendo, per il danno patrimoniale cagionato, la somma pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione oltre al risarcimento del danno all'immagine.

La Corte ha giudicato che tale norma, nello statuire l'obbligo di risarcimento sul piano erariale, si configura come disposizione non innovativa dell'ordinamento ma meramente ricognitiva di orientamenti consolidati nella giurisprudenza contabile in epoca anteriore.

Già precedentemente all'entrata in vigore della novella e sulla scorta dell'applicazione delle norme fondamentali in materia di responsabilità amministrativa (artt. 82 Rd 18 novembre n. 2440 del 1923, 52 Tu n. 1214 del 12 luglio 1934, artt. 18 e 19, Dpr n. 3 del 10 gennaio 1957 e l'articolo 1 della legge n. 20/1994) la giurisprudenza contabile giungeva a riconoscere la sussistenza degli elementi della responsabilità, sia per il danno patrimoniale sia per il danno all'immagine, nei confronti dei dipendenti "assenteisti" che con artifici di vario tipo avevano indebitamente percepito la retribuzione: "in presenza di accertata dolosa o colposa inadempienza nella dovuta prestazione lavorativa da parte dei pubblici dipendenti, è pacifica e consolidata la giurisprudenza della Corte dei conti nel riconoscere la responsabilità amministrativa contabile dei predetti dipendenti pubblici, ritenendo che il danno è, in questi casi, quanto meno pari alla spesa sostenuta dall'amministrazione pubblica datrice di lavoro per la retribuzione complessivamente erogata a favore dei dipendenti pubblici in questione nel periodo in cui essi non hanno reso la dovuta prestazione lavorativa, fatti salvi comunque gli ulteriori danni che possono essere stati causati a motivo della assenza arbitraria nella gestione dei servizi ai quali i predetti dipendenti pubblici erano addetti o preposti (cfr., fra le tante, sez. giur. reg. Molise, sent. n. 226 del 22 novembre 1996; sez. giur. reg. Toscana, sent. n. 275 del 20 maggio 1996; sez. giur. reg. Veneto, sent. n. 238 del 29 novembre 2000; sez. giur. reg. Marche, sent. n. 807 del 28 ottobre 2003; sez. giur. reg. Sicilia, sent. n. 2375 del 23 agosto 2004; sez. giur. reg. Liguria, sent. n. 704 del 19 maggio 2005; e di questa sez. giur. reg. dell'Umbria, tra le varie, sent. n. 50/E.1/96 del 17 gennaio 1996; sent. n. 152/R/96 dell'11 marzo 1996; sent. n. 290/E.1/97 del 21 luglio 1997; sent. n. 831/R/98 del 2 ottobre 1998; sent. n. 52/R/99 dell'8 febbraio 1999; sent. n. 379/E.1/99 del 1° luglio 1999; sent. n. 424/R/2000 del 31 luglio 2000; sent. n. 2/E.1/2004 del 9 gennaio 2004, ecc.)" (Corte dei conti,

sez. giur. Umbria, n. 346 del 28 settembre 2005; cfr. la più recente Corte dei conti, sez. giur. Campania, n. 493 del 21 febbraio 2008).

"Ne consegue - sostiene la Corte piemontese - che non è quindi ravvisabile alcuna pretesa illegittima applicazione retroattiva della novella legislativa di cui al Dlgs n. 150/2009 in quanto, sulla scorta dei predetti canoni generali della responsabilità amministrativa, all'assenza ingiustificata e illecita dal servizio consegue un pregiudizio patrimoniale rapportato innanzitutto alla retribuzione indebitamente corrisposta".

"A prescindere dall'applicabilità diretta della disposizione dell'art. 55-quinquies Dlgs n. 165/2001 al caso di specie, il Collegio osserva quindi che il riscontro di responsabilità ben può avvenire, ordinariamente, in forza delle citate clausole generali in materia di responsabilità amministrativa, delle quali, in presenza di rapporto di servizio, alla violazione degli obblighi dei dipendenti dai quali scaturisce qualsivoglia danno all'amministrazione di appartenenza, ricollegabile causalmente al comportamento contestato, consegue l'obbligo di risarcimento del danno in capo all'autore della violazione."

"Si rileva appena, con riguardo al disposto dell'art. 55-quinquies, comma 2, del Dlgs 30 marzo 2001, n. 165 (come introdotto dall'art. 69 del Dlgs n. 150/2009), che le sezioni riunite della Corte dei conti, hanno ritenuto trattarsi di ipotesi in cui '(...) la norma di legge non si limita a prevedere genericamente la responsabilità amministrativa come conseguenza di determinati comportamenti, ma provvede a fissare la tipologia della punizione o la precisa entità del pagamento dovuto (sia pure, talora, fissato tra un minimo e un massimo), con conseguente impossibilità, per il Giudice del merito, di addebitare al responsabile, una volta individuato, un importo diverso (...)'" (Corte dei conti, Ss.Rr., 3 agosto 2011, n. 12/Qm/2011)".

"Peraltro, le stesse sezioni riunite fanno rilevare che in difetto di quella previsione normativa la commisurazione del danno o non vi sarebbe o '(...) comunque rientrerebbe nei canoni generali della responsabilità amministrativa'."

Come chiarito da altra pronuncia (sezione Piemonte n. 28/2013) in ipotesi analoga "La quantificazione del danno stesso rimane immutata, a giudizio di questo Collegio, anche considerando irretroattiva la norma evocata a fondamento della domanda, inserita nel corpo del Dlgs n. 165/2001 dall'articolo 69, comma 1, del Dlgs n. 150/2009, ed entrata in vigore successivamente alla consumazione delle condotte contestate da parte pubblica. Infatti, per quanto la disposizione in discorso si possa ritenere inapplicabile ai fatti in esame, ratione temporis (per effetto del principio di irretroattività della legge disposto dall'art. 11 disp. prel. cod. civ.), giusta la qualificazione di tipo sanzionatorio operata dalla citata pronuncia delle

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Ss.Rr. n. 12/Qm/2011, alla medesima quantificazione si perviene anche applicando alla fattispecie gli ordinari principi in materia di obblighi risarcitori in conseguenza di danno patrimoniale, ossia 'comunque rientrerebbe nei canoni generali della responsabilità amministrativa' (Ss.Rr. cit.)" (Corte dei conti, sez. giur. per il Piemonte, n. 28/2013).

Inoltre, analogo criterio di quantificazione varrebbe anche nell'ipotesi in cui si ritenesse la fattispecie rientrante nella tipologia di responsabilità risarcitoria, come ritenuto dalla sentenza n. 122/2012 della sez. giur. per la regione Molise, in cui è affermato che "è indiscutibile che la predetta commisurazione del nocumento così arrecato, non configura una responsabilità di tipo sanzionatorio, atteso che la portata applicativa della norma, sotto tale profilo, è pur sempre connessa ai principi civilistici del risarcimento del danno puro (tempo effettivo lavorato) ed è quindi manchevole del carattere, per così dire, 'affittivo' e prettamente repressivo". Il danno patrimoniale risarcibile, conseguentemente, corrisponde all'importo dell'esborso da parte del datore di lavoro per le prestazioni lavorative non svolte a seguito dell'illecita condotta.

Infatti, "il volontario mancato adempimento della controprestazione lavorativa altera il sinallagma contrattuale e comporta un danno patrimoniale in re ipsa (per la spesa pubblica inutiliter data) corrispondente agli emolumenti stipendiali e agli oneri riflessi versati dall'amministrazione" (Corte dei conti, sez. giur. per la regione Veneto, n. 1126/2012; Corte dei conti, sez. giur. per la regione Lazio n. 1589/2011).

Secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza della sezione Piemonte (cfr. sent. n. 141/2012) difetta, nel caso di specie, perlomeno uno dei presupposti principali afferenti all'istituto della compensazione ovvero la circostanza imprescindibile inerente allo stesso fatto generatore determinante sia il danno che il vantaggio in relazione ai comportamenti tenuti.

In caso la condotta illecita abbia altresì determinato un danno patrimoniale all'Inail (che ha pagato il rimborso per il periodo di infortunio in virtù degli artifici e raggiri posti in essere dalla stessa per procurarsi l'ingiusto profitto) va ricordato che ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, come sostituito dall'art. 3 del Dl n. 543 del 23 ottobre 1996, convertito nella legge n. 639 del 20 dicembre 1996, la Corte dei conti è chiamata a giudicare del danno arrecato anche ad amministrazioni terze che subiscono le conseguenze dannose in virtù di condotte illecite ascrivibili direttamente al dipendente di altra amministrazione.

Sotto il profilo della lesione dell'immagine dell'amministrazione pubblica conseguente ai fenomeni di assenteismo la giurisprudenza contabile da tempo ha statui-

to l'obbligo risarcitorio in capo ai dipendenti infedeli. Il secondo comma dell'art. 55-*quinquies* ha quindi tradotto in norma di legge una fattispecie di danno già presente nell'ordinamento che le sezioni riunite, con la decisione n. 12/Qm/2011, hanno ricondotto nell'alveo delle ipotesi risarcitorie per le quali trovano applicazione le norme e i principi generali in materia di responsabilità amministrativa (Corte dei conti, sez. giur. per la regione Piemonte, n. 28/2013).

In definitiva emerge quindi chiaramente, dall'assetto giurisprudenziale sopra tratteggiato, come il danno all'immagine derivante da condotte assenteistiche fosse approdo giuridico consolidato ben prima dell'approvazione della legge n. 15 in data 4 marzo 2009 e del Dlgs attuativo n. 150/2009.

Con l'approvazione della legge n. 15 del 4 marzo 2009 "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti", entrata in vigore anteriormente al Dl n. 78/2009, il legislatore ha chiaramente inteso esplicitare, codificandolo in una disposizione specifica di legge, il diritto al risarcimento del danno all'immagine da parte dell'ente pubblico, in relazione a specifici fenomeni illeciti quali le condotte assenteistiche fissando con carattere di tassatività il principio secondo il quale le stesse sono causa di lesione all'immagine della PA, senza ammettere margini di discrezionalità sul punto in sede di valutazione dei presupposti da parte degli organi giurisdizionali.

Tale intervento legislativo, che ha definitivamente positizzato i presupposti di risarcibilità del danno all'immagine nelle ipotesi di assenteismo - non essendo la previsione stata in alcun modo abrogata o modificata dal successivo Dl n. 78/2009 e s.m.i. - non esclude la risarcibilità del diritto all'immagine per analoghe condotte assenteistiche poste in essere anteriormente all'entrata in vigore della predetta disposizione, sulla base dei criteri generali della responsabilità amministrativa.

Risulta, quindi, superata la diversa opzione ermeneutica, fatta propria da alcune pronunce di primo grado, che ha escluso ogni forma di risarcibilità del danno all'immagine per fatti anteriori all'art. 55-*quinquies* Dlgs n. 165/2001 (Corte dei conti, sez. Trentino Alto Adige n. 12 in data 23 marzo 2012 e altre). Per cui "non può infatti assegnarsi alla disposizione in esame l'effetto, non certo voluto dal legislatore, di escludere per il passato la rilevanza delle condotte di assenteismo che integrino gli estremi dell'illecito contabile, sotto il profilo del danno all'immagine, secondo i principi generali".

"Analogamente, non può trovare accogliamento l'ulteriore

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

tesi proposta dalla difesa della convenuta circa la pretesa applicabilità alla fattispecie della norma 'restrittiva' di cui all'art. 17, comma 30-ter del Dl n. 78/2009, convertito nella legge n. 102/2009 e s.m.i. che subordina la risarcibilità del danno all'immagine all'intervento di una sentenza penale irrevocabile di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione" (sezione Piemonte n. 118/2013, cit.). Disposizione introdotta nell'ordinamento successivamente all'entrata in vigore della legge delega n. 15/2009.

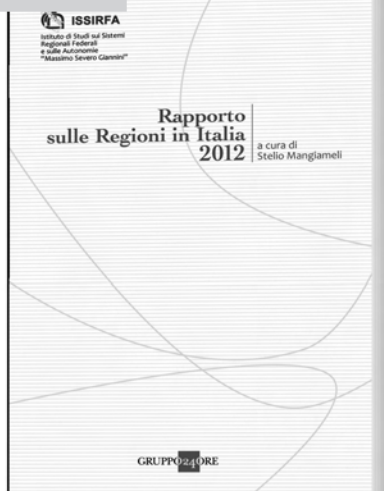
Come chiarito dalla sentenza n. 28/2013 della sezione l'accertamento della fattispecie di danno all'immagine, correlata alle ipotesi di assenteismo nel pubblico impiego, di cui all'art. 55-quinquies Dlgs n. 165/2001, proprio in quanto fondata sull'accertamento dei presupposti ordinari della responsabilità, "prescinde dalla verifica della sussistenza dei requisiti richiesti per la configurabilità del danno all'immagine di cui art. 17, comma 30-ter citato, e (che) non richiede, pertanto, l'esistenza di una condanna in sede penale con le caratteristiche indivi-

duate da quest'ultima norma" (Corte dei conti, sez. giur. per il Piemonte, n. 28/2013).

La tutela dell'immagine della pubblica amministrazione è strettamente connessa al rispetto del precetto costituzionale contenuto nell'art. 97 Cost. che impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità.

Prescindendo dalla collocazione dogmatica del citato danno, la giurisprudenza contabile ritiene quindi che la violazione del diritto all'immagine della pubblica amministrazione sia, anche laddove se ne confermi la natura "non patrimoniale", comunque, economicamente valutabile, concretizzandosi in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera comunità, spostando conseguentemente l'attenzione sulla sua quantificazione (Corte dei conti, sez. giur. per la regione Toscana, n. 434/2012).

NOVITÀ



RAPPORTO SULLE REGIONI IN ITALIA 2012

a cura di Stelio Mangiameli

Il Rapporto, che ha una cadenza annuale, è uno strumento di valutazione della dimensione territoriale e regionale. Gli elementi che costituiscono la griglia per la sua redazione riguardano: le tendenze delle politiche regionali esaminate; l'individuazione delle *best practices*; la possibilità di definire Regioni che possono fungere da *benchmark*; le eventuali scelte o modelli particolari praticati dalle Regioni.

Il *Rapporto*, oltre ad un contributo che introduce a considerazioni e valutazioni di carattere generale, si compone di 14 capitoli ed è diviso in 4 parti: la prima riassume i dati generali sull'attività, l'organizzazione e la spesa regionale; la seconda esamina le principali politiche regionali; la terza le relazioni istituzionali nazionali e sovranazionali; la quarta, infine, le tendenze, i dibattiti e le proposte di riforma.

Pagg. 400 – € 54,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo

www.librerie.ilssole24ore.com

GRUPPO 24 ORE

L'APPLICAZIONE NELLA PA

L'entrata in vigore del codice di comportamento rende improcrastinabile una messa a punto dell'assetto organizzativo pubblico

L'applicazione concreta nelle amministrazioni pubbliche

a cura di AMELIA LAURA CRUCITTI
Dirigente

L'applicazione concreta all'interno della struttura amministrativa

L'entrata in vigore del codice di comportamento rende ormai improcrastinabile una messa a punto dell'assetto organizzativo pubblico. La cultura meccanico-burocratica, basata su principi generali formalizzati in norme e regolamenti, resiste al cambiamento. La struttura gerarchica weberiana, che prevedeva modelli di gestione fondati sulla *routinizzazione* dei processi, espressione di una catena di potere basata su una rigida struttura gerarchica applicabile a ogni organizzazione permea ancora le strutture pubbliche.

Modelli ad hoc devono sovrapporsi ai modelli burocratici. Modalità gestionali quali il *diversity management*, che introducono un dinamismo interno alla diversità, possono diventare misure per il recupero di efficienza e qualità dei servizi.

La *ratio* della norma sembra spingerci in tale direzione. Il fattore umano è al centro delle disposizioni codicistiche.

Il comportamento del dipendente diventa *condicio sine qua non* di una dimensione organizzativa ottimale, laddove il benessere organizzativo è garantito da un atteggiamento propositivo, osservante dei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta della comunità dei lavoratori pubblici, nonché dall'osservanza delle prerogative costituzionali, integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, con l'assoluto divieto di utilizzo in forma privata di informazioni detenute per ragioni d'ufficio.

Il processo di modernizzazione delle organizzazioni pubbliche è caratterizzato dall'introduzione della concezione che pone al centro dell'ambiente di lavoro la dignità della persona.

La Civit ha elaborato un documento da fornire agli organismi interni di valutazione per la rilevazione del livello di benessere organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione e la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, ex art. 14, comma 5, Dlgs n. 150/2009, precisando che quest'ultimo va individuato nel superiore che al singolo dipendente assegna gli obiettivi e successivamente ne valuta la performance individuale.

Ex art. 20, comma 3, Dlgs n. 33/2013, le singole amministrazioni dovranno pubblicare i risultati dell'indagine sui propri siti istituzionali, oltre che trasmetterli alla Commissione stessa.

I risultati ottenuti, opportunamente resi pubblici, sono strumentali all'attuazione del ciclo della performance.

La Commissione auspica lo svolgimento di siffatta indagine

anche da parte delle amministrazioni presso cui il sistema di misurazione e valutazione della performance non è ancora completamente operativo.

La rilevazione dovrà essere realizzata in collaborazione con i Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, introdotto dalla legge n. 183/2010, che sostituisce i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*. Tali organismi, la cui costituzione costituisce un obbligo per il datore di lavoro, operano in composizione paritetica con le organizzazioni sindacali per il miglioramento dell'organizzazione, delle prestazioni e la garanzia di un generale benessere organizzativo. La strategia complessiva, a ben vedere, ha l'obiettivo di creare un contesto lavorativo libero da forme di violenza psicologica e di discriminazione, sensibilizzare gli ambienti lavorativi alla cultura del rispetto della dignità dei lavoratori e ottimizzare la produttività del lavoro pubblico (*figura 1*). I dirigenti divengono attori istituzionali fondamentali con oneri di comunicazione istituzionale, che si riflettono sulla valutazione della *performance* e ai fini dell'eventuale responsabilità dirigenziale ex art. 21 Dlgs n. 165/2001. Devono possedere competenze tecniche, in materia di organizzazione degli uffici, di gestione delle risorse umane.

Di pregio appare l'orientamento della Corte di cassazione (sentenza n. 18927 del 5 novembre 2012), che nell'ipotesi in cui il lavoratore chiedi il risarcimento del danno patito alla propria integrità psico-fisica in conseguenza di una pluralità di comportamenti del datore di lavoro e dei colleghi di lavoro, pur non configurandosi *mobbing* perché non ricorre il medesimo fine persecutorio introduce il principio fondato sulla necessità in capo al giudice di merito di valutare se i comportamenti denunciati possano essere considerati vessatori e mortificanti e siano ascrivibili alla responsabilità del datore di lavoro, che dovrà risponderne nel limite dei danni a lui imputabili. La giurisprudenza eleva al rango di bene primario e, quindi giuridicamente rilevante, il diritto alla dignità umana e alla vita di relazione anche nell'ambiente di lavoro. I margini di tutela alla libera esplicitazione della personalità del soggetto sui luoghi di lavoro offerti dall'ordinamento si sono sempre più estesi sino a ricomprendere la serenità delle dinamiche relazionali.

L'incremento della produttività richiede un cambiamento interno culturale, organizzativo e comportamentale, e ha necessità di un assetto amministrativo efficiente e flessibile.

Figura I. Modello di organizzazione pubblica, basato sulla Dimensione della salute organizzativa

(F. Avallone, A. Paplomatas, *La salute organizzativa*, Raffaello Cortina Editore, 2008)



Principio guida della legislazione anticorruzione sembra essere lo sviluppo della *network administration*. La struttura organizzativa della pubblica amministrazione, affinché produca valore, non potrà più essere autoreferenziale, bensì proiettata verso l'esterno, con un'azione amministrativa diretta a creare reti istituzionali con i soggetti pubblici e privati esterni e interpersonali nell'ambito di lavoro interno.

Il decoro e il prestigio dell'amministrazione sono considerati beni di rango primario e divengono oggetto di tutela nel diritto positivo, poiché la norma statuisce che la sanzione è comminata sulla base della gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio a essi arrecato dal dipendente.

Parimenti la violazione delle misure previste dal Piano per la prevenzione della corruzione da parte del dipendente dà luogo ad un illecito disciplinare. Il lavoro pubblico viene preso in considerazione dalla norma da un punto di vista dinamico, relazionale e commisurando il grado di *accountability*. Il corretto comportamento del lavoratore crea quel plusvalore che migliora la *performance* dell'amministrazione, la sua antiggiuridicità causa disvalore e viene sanzionata nell'immediatezza con la mancata erogazione delle forme di incentivazione salariale. Significative sono le seguenti pronunce della giurisprudenza amministrativa. Il Tar Toscana (sezione I, sentenza n. 393 del

19 marzo 2013) ha accolto il ricorso di una professoressa, sottoposta a procedimento disciplinare perché ritenuta irreperibile al momento dello svolgimento degli esami di riparazione, che si è vista negare il diritto di accesso al verbale di accertamento della Polizia di Stato, che rilevava siffatta irreperibilità, poiché il Tar ha rinvenuto in capo all'insegnante la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale di difendere la propria professionalità. Il Tar Puglia (sezione II, sentenza n. 878 del 29 maggio 2013) ha ritenuto legittimo il provvedimento, con il quale è stata irrogata la sanzione disciplinare della sospensione facoltativa dal servizio di un professore universitario, rinviato a giudizio, per aver procurato indebitamente a uno studente una tesi di laurea redatta da altri, poiché fondata su una adeguata specificazione degli interessi pubblici esposti a pregiudizio dalla condotta del docente, che ha sovrappeso "l'immagine e la reputazione dell'Università", atteso "lo status di professore universitario, che intrattiene rapporti diretti con gli studenti universitari". L'orientamento giurisprudenziale va nella direzione di rafforzare nei lavoratori pubblici l'indipendenza, l'imparzialità, la consapevolezza di prestare un'attività al servizio esclusivo dello Stato.

Il codice di comportamento prevede un'attenta attività di vigilanza e monitoraggio sull'applicazione delle regole di con-

L'APPLICAZIONE NELLA PA

dotta, demandando tale compito ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura, agli organismi di controllo interno e all'ufficio procedimenti disciplinari, cui sono demandate le funzioni dei comitati o uffici etici eventualmente già istituiti presso gli enti, oltre che la cura dell'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione, l'esame della segnalazione di violazione delle norme comportamentali, la raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate.

Tale ufficio opera in stretto raccordo con il responsabile della prevenzione della corruzione.

Da ciò deriva che non possano coesistere in un'unica persona le due cariche, ovvero chi svolge tali funzioni non può ricoprire un incarico in seno all'ufficio procedimenti disciplinari.

Le regioni e gli enti locali definiscono le linee guida necessarie per attuare tali principi. La Civit si è espressa formalmente sull'argomento, a seguito di richiesta di parere in ordine alla figura del segretario comunale, segnalando che, *"anche alla luce di quanto previsto dalla circolare n. 1/2013 del dipartimento della Funzione pubblica, il responsabile della prevenzione della corruzione non può rivestire contemporaneamente il ruolo di responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, versandosi in tale ipotesi in una situazione di potenziale conflitto di interessi"*.

È facile comprendere che tale incompatibilità costituisca un *punctum dolens*, poiché il segretario comunale presiede, nella maggioranza degli enti locali, la commissione di disciplina.

Il principio di imparzialità si traduce nel codice di comportamento nelle norme che impongono un dovere di astensione dal compimento di atti in cui i lavoratori possano avere interesse.

Verso un modello organizzativo efficace di correttezza amministrativa

La disamina delle disposizioni regolamentari introdotte con il Dpr n. 62/2013 invita a una riflessione sull'esigenza prioritaria di adeguare la struttura interna di ciascuna amministrazione.

Se da una parte l'attesa attuazione del codice digitale comporterà una semplificazione delle procedure, dall'altra l'introduzione di nuovi adempimenti e maggiori obblighi rende ormai improcrastinabile una modifica sostanziale dell'assetto organizzativo. Sicuramente, sarà opportuno rivedere la concentrazione delle funzioni, avendo cura di temperare il principio di separazione delle stesse, sulla base del quale nessuno deve poter gestire autonomamente un intero processo, dall'autorizzazione al controllo, il principio di rotazione, sulla base del quale la stessa persona non si deve occupare sempre del medesimo tipo di attività con il medesimo tipo di utenti, con l'esigenza di salvaguardare il fattore temporale nella conclusione del procedimento, evitando il più possibile frammentazioni; redistribuire, secondo equi carichi di lavoro e la professionalità di ciascuno, le risorse umane tra gli uffici, al fine di dotare ogni struttura amministrativa delle adeguate risorse, affinché possieda la capacità di attuare i dettati normativi e non si incorra in danno da disservizio e disorganizzazione dell'ente.

Quest'ultimo, secondo la giurisprudenza contabile, consiste nel mancato conseguimento della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità, della produttività dell'azione pubblica in ragione della disorganizzazione del servizio con una

condotta omissiva o commissiva connotata da dolo o colpa grave. A tal proposito, la giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato (sezione VI, sentenza n. 5461 del 25 ottobre 2012), in tema di rimproverabilità dell'amministrazione ai fini della condanna della stessa al risarcimento dei danni, argomenta, tra l'altro, che, nel caso di specie, l'accertamento della colpa deve essere necessariamente condotto in ragione delle scelte organizzative dell'ente, al fine di constatarne l'adeguatezza e la propensione all'efficiente esplicazione del potere pubblico, soprattutto qualora attivato a istanza del privato. Tuttavia si deve constatare che il riflesso più immediato della novella legislativa riguarda l'attività formativa in materia di trasparenza e integrità, affinché i dipendenti siano messi nella condizione di conseguire una piena conoscenza delle norme, seguita da *"un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti"*.

Lo sviluppo di competenze diventa pilastro fondamentale per sostenere e favorire anche l'attuabilità del codice di comportamento e dell'intento legislativo di prevenire gli illeciti, mediante un'analitica disciplina diretta alla salvaguardia dei principi di esclusività e diligenza nell'esercizio delle pubbliche funzioni.

La formazione è considerata il perno sul quale si basa il progresso dell'organizzazione pubblica, per renderne comuni obiettivi, strumenti e strategie, un investimento in capacità amministrativa. Il coinvolgimento delle strutture attraverso l'attività informativa e formativa è una misura indispensabile per modificare le modalità di lavoro.

Non dimentichiamo che la comunicazione istituzionale è obiettivo prioritario dell'azione amministrativa. L'intervento formativo passa attraverso azioni dirette e indirette. Le prime rientrano nella competenza del responsabile della prevenzione della corruzione, del responsabile della trasparenza, dell'ufficio procedimenti disciplinari, della dirigenza, che monitorano, controllano e valutano le risorse umane; sono attività attraverso cui consolidano, sistematizzano, mettono in relazione e aiutano a ristrutturare le conoscenze acquisite da parte dei dipendenti. Le seconde sono quelle che aiutano i dipendenti ad acquisire un atteggiamento propulsivo e una spinta motivazionale alla qualità del servizio reso. *Skill building* e *role model* diventano corollario dell'agire pubblico.

La metodologia da applicare nella fase informativa/formativa sembra essere quella del *cooperative learning*, che trasforma l'amministrazione in una rete di gruppi, in una comunità di apprendimento e di ricerca, producendo effetti positivi sullo sviluppo delle competenze chiave per creare un sistema organizzato di prevenzione della corruzione e dell'illegalità.

Essa promuove un paradigma organizzativo, che produce attraverso la partecipazione e il coinvolgimento dei dipendenti nel suo ambito interno, maggiore competitività all'esterno, con un miglioramento della qualità dei servizi, come soddisfazione dei bisogni e delle aspettative dei cittadini, basato sul cambiamento di mentalità, che si avvale delle risorse disponibili, fa leva sull'apporto di tutti, sviluppando così le funzioni ordinarie.

Nuove soluzioni organizzative attendono, ordunque, la pubblica amministrazione, che dovrà affrontare la sfida dettata dall'introduzione dell'accezione etica del lavoro pubblico. ▲