Università degli Studi di Ferrara | Dipartimento di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 2° livello di tipo A

Anticorruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni: disciplina giuridica, modelli organizzativi e casi di eccellenza

Codici etici, Codici di condotta e Codici di comportamento

Giovedì 12 giugno 2025, ore 9.00-13.00 (6° modulo)

Docente

Francesco Merenda

Una seconda edizione dell'opera dedicata ai Codici di comportamento dei dipendenti pubblici si è resa necessaria a seguito dell'emanazione del Regolamento di modifica del codice di comportamento generale, emanato con DPR n. 81/2023, che ha introdotto misure in materia di utilizzo dei *social media* e delle tecnologie informatiche, ma anche disposizioni destinate ai dirigenti, relative ai rapporti con il pubblico, nonché dedicate alle attività formative; ciò, anche al dichiarato scopo di tutelare l'immagine della P.A..

L'opera fornisce una prima analisi sia di tali previsioni, sia di quelle contenute nella bozza di Decreto, ma non riproposte nel Decreto definitivo; inoltre, tiene conto della normativa di cui al D.Lgs. n. 24/2023, che ha ridisciplinato il *whistleblowing*.

Il manuale, in continuità con la precedente edizione, ha un taglio operativo e, partendo da un'analisi dei contenuti del codice generale, offre anche spunti utili all'elaborazione, o comunque all'aggiornamento, dei Codici di amministrazione.

Il testo è suddiviso in quattro capitoli: il primo dedicato all'approfondimento dei principi generali; il secondo a un'interpretazione dei singoli articoli del Codice generale; il terzo all'elaborazione di un Codice di amministrazione; il quarto all'analisi dei contenuti del DPR n. 81/2023.

L'opera è stata arricchita, rispetto alla precedente edizione, con una rassegna ragionata di giurisprudenza..

Per informazioni

SERVIZIO CLIENTI MAGGIOLI

Tel. 0541 628200

www.maggiolieditore.it

Blocchi della lezione

1 L’integrità delle funzioni amministrative

2 I codici di comportamento

3 La responsabilità disciplinare

Sezioni

1

L’integrità delle funzioni amministrative

2

I doveri di condotta del personale della PA

3

I codici di comportamento

4

La responsabilità disciplinare nell’ambito dei codici

Integrità pubblica

L’integrità pubblica: cos’è?

Integrità come principio giuridico

Principio chiave del settore pubblico, che ha acquisito centralità negli ordinamenti nazionali e nella dimensione globale.

Integrità come qualità morale

Integrità come requisito etico

Integrità e altri concetti

Viene collegato con i concetti di etica pubblica, corruzione, democrazia e buon governo.

Integrità come *public integrity*

Si tratta del concetto di recente sviluppo nell’ambito internazionale (Ocse su tutti).

Le tre dimensioni:

Privata, Professionale e Pubblica

Nel settore pubblico possiamo distinguere

L'integrità istituzionale e quella del funzionario pubblico: la valenza oggettiva con riferimento all'attività dell'organizzazione e soggettiva con riferimento ai funzionari pubblici;

Rapporto tra integrità e etica pubblica:

- L'integrità fa parte dell'etica pubblica (documenti delle organizzazioni internazionali ed europee). Etica pubblica come "concetto ombrello";
- La prospettiva dell'integrità non è un'alternativa alla teoria dell'etica (**L. Huberts, 2018**);
- Sono correlate, nel senso che gli individui e le organizzazioni possiedono norme e principi morali (etica) e il loro comportamento può essere più o meno conforme alla loro etica (integrità individuale o organizzativa);
- L'etica è il parametro per valutare l'integrità di un individuo o di un'organizzazione (**F. Monteduro, S. Brunelli, A. Buratti, 2013**);
- Etica pubblica come complesso di regole sull'integrità del funzionario e dell'amministrazione **(Relazione del Gruppo di lavoro in materia di codici di comp., 2019**).

DEFINIZIONI generali:

Dizionario Cambridge

La qualità di essere onesti e di avere forti principi morali che ti rifiuti di cambiare.

Dizionario MacMillan

La qualità di comportarti sempre secondo i principi morali in cui credi, in modo che le persone ti rispettino e si fidino di te.

Dizionario Treccani

L'essere integro, intero, intatto; lo stato di una cosa che possiede tutte le sue parti, i propri elementi e attributi, che conserva intatta la propria unità e natura, o che non ha subìto danni, lesioni, diminuzioni quantitative o qualitative.

Dizionario Hoepli

L'essere integro, completo in ogni parte; Onestà assoluta, rettitudine.

INTEGRITÀ: ALCUNI APPROCCI

A. MONTEFIORE E D. VINES (1999)

Una prospettiva dominante è in linea con il significato del termine latino *integritas*: integro, con integrità come "interezza" o completezza

R. T. DE GEORGE (1995)

Agire con integrità equivale ad agire in modo etico o morale

S.L. CARTER (1996)

Integrità come una riflessione aperta sulla morale

P. D. DOBEL (1996, 2016)

Alcune prospettive si concentrano su uno o più valori specifici come l'incorruttibilità, l'onestà, l'imparzialità e la responsabilità

INTEGRITÀ PUBBLICA:

B. G. MATTARELLA (2010)

L'integrità dei pubblici funzionari è un principio giuridico al quale si riconducono vari istituti e adempimenti amministrativi, la cui implementazione richiede un'intensa attività di riflessione e di formazione

N. KIRBY (2020)

L'integrità pubblica è la robusta disposizione di un'istituzione a perseguire il suo scopo in modo efficiente, entro i limiti della legittimità, coerentemente con i suoi impegni

L. HUBERTS (2018)

L'integrità è vista come la qualità di agire in conformità o in armonia con i valori morali, le norme e le regole rilevanti

F. M . NURRA (2018)

Integrità intesa come protezione, nello svolgimento dell'attività dell'organizzazione, dei suoi valori e salvaguardia dei livelli di efficienza, efficacia, economicità, indipendenza e imparzialità

Integrità non significa mancanza di corruzione, bensì vuol dire fare la cosa giusta nel modo giusto

Integrità: la rilevanza giuridica

Una possibile definizione:

L'insieme di regole che definiscono il corretto agire dei funzionari pubblici, in tutte le fasi del rapporto di lavoro, al fine di garantire la massima imparzialità e trasparenza della funzione, nonché l'efficiente raggiungimento degli obiettivi.

Le regole di integrità sono princìpi di natura etico-morali che vengono tradotti in norme giuridiche dal diritto positivo.

La rilevanza giuridica si desume in due modi:

I. **Diretta**: È sancita nelle fonti primarie e secondarie;

II. **Indiretta**: misure e strumenti della cd. "organizzazione amministrativa dell'onestà" (**B. G. Mattarella, 2007**).

Caratteristiche:

Nella prospettiva giuridica ,distinguiamo **l'integrità soggettiva** (propria del funzionario) e **l'integrità organizzativa/istituzionale** (l'ufficio di una P.A.);

Il principio di integrità deve essere inteso come una "***legalità efficiente***", imperniato sulla convinzione che i principi di buon andamento e di imparzialità (art. 97, comma 2, Cost.) esigono di essere sviluppati in un rapporto reciproco.

L'integrità come mezzo necessario per concretizzare la doverosità della pubblica amministrazione, ossia la necessità di perseguire il fine pubblico nel miglior modo possibile.

Strumenti, misure e regole dell'integrità

Non ci sono riferimenti giuridici specifici, ma attraverso il ruolo degli organismi internazionali e della dottrina si possono individuare alcuni strumenti che si ritengono necessari.

- I Codici di comportamento, che sono i principali strumenti per includere gli standard di integrità nell'ordinamento giuridico (**d.P.R. n. 62/2013 e codici di amministrazione**);
- La disciplina del conflitto di interessi è diretta ad evitare che si possano utilizzare i poteri di una carica per perseguire i propri interessi personali o gli interessi altre persone (**art. 6 bis l. n. 241/1990; art. 1, co. 41, l. 190/2012; gli articoli 6, 7 e 14 del d.P.R. n. 62/2013; art. 42 del d.lgs. n. 50/2016; art. 53 co.7 e 16-ter del d.lgs. n.165/2001**);
- Disciplina incompatibilità e inconferibilità di incarichi (**d.lgs. n. 39/2013**); Per il personale politico incandidabilità (**d.lgs. n. 235/2012**);
- Informazione, formazione del personale e diffusione della cultura dell'integrità (**art. 1 co. 9 lett. b) e c) e art. 1. co. 1 della l. n. 190/2012; art. 54 del d.lgs. 165/2001; art. 13 co. 5 del d.P.R. n. 62/2013; Raccomandazione Ocse su Integrità pubblica, 2017; GRECO, 2022**);
- Le misure organizzative di prevenzione della corruzione e performance (**PNA-PTPCT e Piano triennale della performance, oggi PIAO**).
- Le misure di trasparenza amministrativa (**d.lgs. n. 33/2013 e d. lgs. n. 97/2016**).

Le regole di integrità nella PA

Misure organizzative

Tutte le misure previste nel Piano integrato di attività e di organizzazione (PIAO).

In particolare: Il ciclo di gestione della Performance e PTPCT 2023/25

Doveri di condotta

1) Costituzione, fonti primarie (per es. TUEL) e secondarie, ma anche documenti che non rientrano nelle fonti del diritto come le circolari;

2) Codice di comportamento di amministrazione

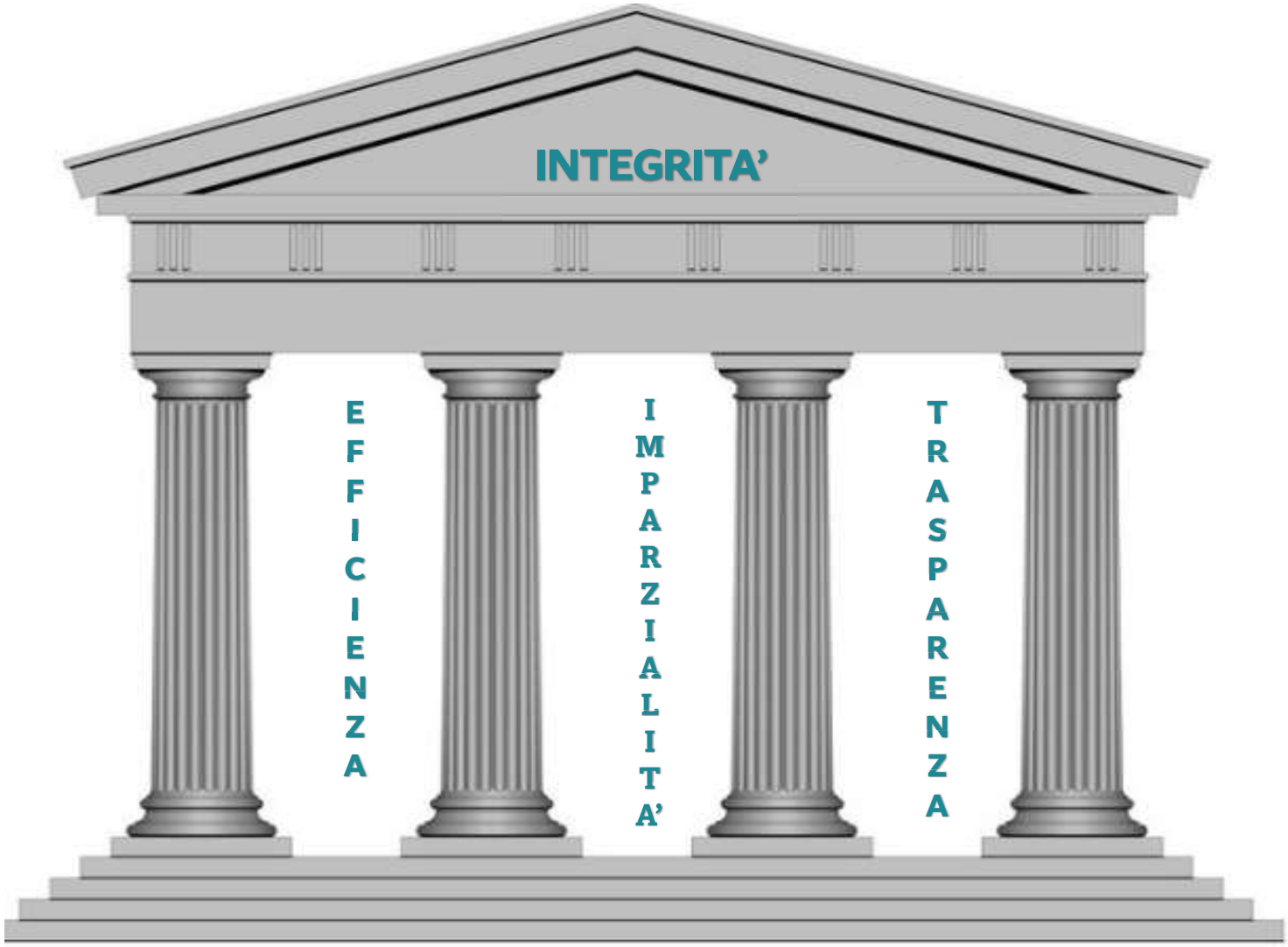
Obblighi CCNL

Obblighi dei dipendenti sanciti nel contratto collettivo nazionale.

L’integrità mira a tutelare l’interesse pubblico, garantendo l’imparzialità dei funzionari e l’efficienza dell’azione amministrativa;

Integrità come il dovere per i funzionari di anteporre gli obblighi di servizio pubblico agli interessi di privati nello svolgimento delle loro funzioni (CoE, 2020);

La protezione dell’interesse pubblico è la "stella polare” per il corretto adempimento delle regole di integrità.


INTEGRITA'
EFFICIENZA
IMPARZIALITA'
TRASPARENZA

I codici di comportamento

Che cos'è un codice di comportamento? Che differenze ci sono con quelli etici?

- **I codici di comportamento servono a far chiarezza sui doveri, a tradurre princìpi generici, come quelli enunciati all'art.54 della Costituzione, in regole di condotta concrete e facilmente applicabili. Servono a tipizzare le condotte lecite e quelle illecite e, quindi, a consentire – ai dipendenti stessi oltre ai controllori- di valutare i comportamenti corretti e quelli scorretti (B. G. Mattarella, 2007).**

I codici di comportamento fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico.

- **I codici etici**, invece, hanno una dimensione valoriale e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni per fissare i doveri, solitamente ulteriori rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi all'iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Con tali codici vengono individuate anche sanzioni etico-morali – al di là di conseguenze di altra natura eventualmente previste - che vengono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare, in quanto fondate essenzialmente sulla riprovazione che i componenti del gruppo esprimono in caso di violazione delle regole autonomamente fissate (**Anac, 2020**).

Il principale riferimento è **l'art. 8 della Convenzione UNCAC** (Codici di condotta dei pubblici ufficiali):

1. Ai fini della lotta alla corruzione, **ciascuno Stato Parte incoraggia in particolare l'integrità**, l'onestà e la responsabilità dei propri funzionari pubblici, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico;
2. In particolare, **ciascuno Stato Parte si adopera al fine di applicare, nell'ambito dei propri sistemi istituzionale e giuridico, codici o norme di condotta per un esercizio corretto, onorevole ed adeguato delle funzioni pubbliche**.
3. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo, ciascuno Stato Parte prende atto, se del caso e conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle iniziative pertinenti di organizzazioni regionali, interregionali e multilaterali, quali il Codice internazionale di condotta dei funzionari pubblici allegato alla risoluzione 51/59 dell'Assemblea Generale, in data 12 dicembre 1996;
4. Ciascuno Stato Parte esamina inoltre, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, l'attuazione di misure e sistemi tali da facilitare **la segnalazione**, da parte dei pubblici ufficiali alle autorità competenti, degli atti di corruzione di cui essi sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni;
5. Ciascuno Stato Parte si adopera, se del caso e conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di attuare misure e sistemi che obblighino i pubblici ufficiali a **dichiarare** alle autorità competenti, in particolare, ogni loro attività esterna, impiego, investimento, bene e ogni dono o vantaggio sostanziale dal quale potrebbe risultare un conflitto di interessi con le loro funzioni di pubblico ufficiale

IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEI DOVERI DI CONDOTTA

Fonte primaria della disciplina sui codici di comportamento è la Costituzione che impone che coloro cui sono «**affidate**» funzioni pubbliche le svolgano con **disciplina e onore** (art. 54, co. 2), e che l'esercizio delle funzioni sia operato con **imparzialità** e **buon andamento** (art. 97), al **servizio** esclusivo della Nazione (art. 98).
Lo ribadisce la l. n. 190 del 2012 (art. 1 co. 59) che definisce le proprie disposizioni come di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione.

Si pensi a titolo esemplificativo a come il principio costituzionale di imparzialità (ed uguaglianza) viene declinato nella prescrizione dettata nel co. 5 dell'art. 3 del codice di comportamento nazionale in base al quale, 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*» (CFR. LG Anac 2020)

I doveri di comportamento dei/delle funzionari/e sono il frutto di un progressivo concentrarsi dell'ordinamento nello specificare i doveri giuridici (**Relazione del Gruppo di lavoro Anac, 2019**).

I doveri di condotta li troviamo nelle seguenti fonti:

1) lo statuto costituzionale del funzionario pubblico sancito agli **artt. 28, 54, 97 e 98**;
2) i doveri di diligenza, obbedienza e fedeltà sanciti dagli **artt. 2104 e 2105 c.c.** ;
3) i codici di comportamento;

i codici disciplinari.

● **Prima dei tre codici**: I doveri dei dipendenti pubblici, nella tradizione del pubblico impiego, non erano racchiusi in una normativa specifica, ma risultavano disseminati nel corpo delle discipline generali del pubblico impiego.

La normativa sui dipendenti pubblici era molto articolata per gli aspetti **ontologici** (reclutamento, carriere e retribuzione), ma insufficiente per quelli **deontologici.**

La prima fonte di doveri fu il "*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*", in particolare agli artt. 11 ss. del d.P.R. n.3/1957.

Nel testo unico del 57' venivano sanciti i princìpi a cui doveva ispirarsi il dipendente: doveri di fedeltà; prevalenza dell'interesse pubblico; rispetto della Costituzione e delle leggi; collaborazione con i cittadini; segreto di ufficio; dovere di obbedienza; parità di trattamento; obbligo di residenza; diligenza e efficienza; rispetto dell'orario di lavoro.

Nel d.P.R. n. 3/1957, i doveri rimanevano astratti e non esaustivi e soprattutto non si prestava attenzione alcuna al conflitto di interessi e ad altre misure di imparzialità.

Le tre versioni dei codici nell'ordinamento italiano

- 1) Il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni approvato con decreto del Ministro della funzione pubblica del 31 marzo 1994 (**codice Cassese**);

- 2) Il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni approvato con decreto del Ministro della funzione pubblica del 28 novembre 2000 (**codice Bassanini**);

- 3) Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con d.P.R. del 16 aprile 2013, n.62.

• Snodo cruciale con il **d.lgs. n.29/1993**: Privatizzazione del pubblico impiego e da allora i doveri risultavano definiti per parte dalle norme pubblicistiche e per parte dalle fonti negoziali dei CCNL.

• L'art. 58-*bis* veniva dedicato al codice di comportamento: «1. *La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le dette amministrazioni rendono ai cittadini. 2. Il codice viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione. 3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri formula all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni direttive, ai sensi dell'articolo 50 del presente decreto, perché' il codice venga recepito nei contratti, in allegato. 4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano, entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. Decorso inutilmente detto termine, il codice e' adottato dall'organo di autogoverno*».

Il codice del 94' enunciava una serie di principi e doveri sprovvisti di una valenza cogente, ma visti come regole di indirizzi che la contrattazione avrebbe dovuto recepire. Il codice era composto da 14 articoli: **regali e altre utilità; partecipazione ad associazioni e altre organizzazioni; obblighi di dichiarazione; obblighi di astensione; attività collaterali; imparzialità; comportamento nella vita sociale; comportamento in servizio; rapporti con il pubblico; contratti; obblighi connessi alla valutazione dei risultati.**

Nel 1998, gli **artt. 26 e 27 del d.lgs. 80/1998** aveva modificato l'art. 58-*bis*.

Il Codice del 2000 era caratterizzato dai seguenti elementi:
rafforzamento della materia disciplinare alla fonte contrattuale (art.1.2 e 3.1);
Riconferma della struttura in 14 articoli;
Le norme ivi contenute erano state significativamente semplificate.

• **Prima dell'avvio della legislazione anticorruzione**, quindi, i codici di comportamento contenevano mere disposizioni di indirizzo e dalla indiretta valenza disciplinare.

Con l'approvazione della **l. n. 190/2012**, il legislatore ha modificato radicalmente la disciplina dei codici, precisamente al **comma 44 dell'art.1**, attraverso la revisione dell'art. **54 del d.lgs. n. 165/2001**.

Dall'etica del dovere si passa al diritto delle responsabilità!!!

DLGS N. 165 DEL 2001, ART. 54 – CODICE DI COMPORTAMENTO

1. Il Governo definisce un **codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico**. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

2. Il codice, approvato con **decreto del Presidente della Repubblica**, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è **pubblicato** nella Gazzetta Ufficiale e **consegnato** al dipendente, che lo **sottoscrive** all'atto dell'assunzione.

3. **La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento**, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di **prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri**, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo **55-quater**, comma 1.
[...].

5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, **con procedura aperta alla partecipazione** e previo parere obbligatorio del proprio [OIV], **un proprio codice di comportamento che integra e specifica** il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, l' [ANAC] definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo **vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina**.

7. Le pubbliche amministrazioni **verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale** per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.

Rapporto tra codice di amministrazione, PIAO e performance:

Le disposizioni contenute nei codici devono essere coordinare con il piano triennale e con la valutazione della performance. Un codice è chiaro e semplice, logicamente strutturato, se è collegato con tutti gli altri documenti in merito alla legislazione del sistema di integrità (**Bacio Terracino, 2019**).

1) La sezione anticorruzione del PIAO deve configurare le misure organizzative di contrasto alla corruzione, mentre i codici quelle comportamentali. Quindi, al piano spetta l'individuazione delle misure, in basi alle quali poi si predispongono i doveri da inserire nel codice di amministrazione;

2) Il legame tra i codici di comportamento e le misure di prevenzione della corruzione è fortemente raccomandato dagli organismi internazionali (Greco), anche perché **il rafforzamento dell'imparzialità soggettiva del funzionario pubblico è molto importante per la prevenzione della corruzione** (**F. Merloni**, 2021).

Piano Nazionale Anticorruzione Aggiornamento 2024: codice di comportamento individuato tra gli obiettivi strategici "revisione e miglioramento della regolamentazione interna"

Rapporto tra codice di amministrazione, PIAO e performance:

PTPCT e codici di comportamento si muovono con effetti giuridici tra loro differenti.

Le misure declinate nel PTPCT sono di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione;

I doveri declinati nel codice di comportamento operano sul piano soggettivo, in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione.

2) **Il coordinamento tra codici e *performance*** serve a promuovere l'adesione del personale ai valori, sulla base del fattore premiante.
Il coordinamento può essere realizzato attraverso la valorizzazione, in sede di pianificazione annuale della performance, delle norme del codice nazionale che fanno riferimento al dovere di operare in modo da garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa.

L'osservanza del codice potrebbe incidere positivamente in sede di valutazione della *performance*, viceversa in caso di violazione del codice si avrebbe una valutazione della performance negativa, a prescindere dal raggiungimento degli altri obiettivi. Si veda, a titolo d'esempio, **l'art. 22 «***Effetti della violazione del Codice sul sistema premiante***»** del codice dell'ATS di Pavia.
Quindi, i doveri dovrebbero essere declinati in comportamenti attesi, i quali sarebbero poi suscettibili di premiazione (o meno) in sede di incentivazione della performance del personale.

PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE CORRUZIONE

↓

misure organizzative

CODICI DI COMPORTAMENTO

↓

doveri di comportamento soggettivo

PRINCIPALI DOVERI PER IL PUBBLICO DIPENDENTE

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

↓

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

I controlli interni e la vigilanza dell'Anac sull'adozione dei codici

• **I controlli interni** sono effettuati dai seguenti soggetti: dirigenti di ogni struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.

1) Verifica in merito alla conoscenza dei contenuti del codice. I dirigenti debbono occuparsi della formazione e dell'aggiornamento dei dipendenti della propria struttura;
2) I Responsabili degli uffici vigilano sul rispetto dei codici e devono segnalare le cattive condotte all''UPD;
3) Il RPCT controlla che i dirigenti rispettino il codice ed effettuino la vigilanza sul rispetto delle regole nelle proprie strutture.

• **I controlli esterni** sono effettuati dall'Anac (ai sensi del d. l. n. 90/2014) che verifica se i codici di amministrazione si conformano alle linee guida. Inoltre, grazie alle relazioni annuali dei RPCT e a quella degli OIV, verifica l'applicazione dei codici.

Il potere sanzionatorio viene esercitato per omessa adozione dei codici di comportamento, attribuito con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, art. 19, co. 5, lett. b). L'esercizio di tale potere è disciplinato dal «*Regolamento per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento*» del 7 ottobre 2014.

Le linee guida ANAC in materia di codici

Cosa sono le linee guida ANAC?

Le linee guida sono degli atti regolativi autonomi, intese: «*come parametro integrativo della legge, sviluppato poi secondo moduli sempre più prescrittivi e di tipo normativo*» (**Consiglio di Stato, 2020**).

La dottrina è divisa tra chi ritiene che la natura delle linee guida sia propria dell'***hard law*** e chi a quella della ***soft law***.

Esistono 3 tipi di linee-guida (**Consiglio di Stato, 2016**): **1)** quelle adottate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'ANAC, a carattere vincolante *erga omnes*, previo parere delle competenti commissioni parlamentari; **2)** quelle adottate con delibera dell'ANAC a carattere vincolante *erga omnes*; **3)** quelle adottate con delibera dell'ANAC a carattere non vincolante.

Le linee guida emanate in ambito di codici di comportamento, sulla base dell'**art.54.5 del d.lgs. n.165/2001**, sono **vincolanti**.

Ci sono due versioni di linee guida sui codici: : **la delibera n.75 del 24 ottobre 2013** e **la delibera n. 177 del 19 febbraio 2020**.

Le due versioni a confronto:

Delibera n. 75/2013

Ambito sogg. di applicazione molto essenziale e poco chiaro;

Procedura di formazione: si limita a descrivere le fasi, senza particolare attenzione ai profili sostanziali e formali (procedura stessa);

Struttura dei codici: sono fornite indicazioni specifiche per ogni articolo del codice;

Poche indicazioni in tema di collegamento tra codici e PTPCT;

Zero riferimenti al rapporto tra codici e performance e codici e contrattazione collettiva.

Delibera n. 177/2020

Ambito sogg. molto articolato: enti obbligati all'applicazione; categoria di personale tenute al rispetto dei codici.

Procedura di formazione: principi guida; soggetti coinvolti; partecipazione; descrizione progressiva delle fasi della procedura.

Struttura molto dettagliata, ma c'è anche una maggiore attenzione alla *ratio* integrativa cui debbono adempiere i codici di amministrazione;

In merito alla relazione codici-PTPCT, vi è una specifica sezione dedicata alle previsioni normative in materia e viene chiarito il ruolo del Responsabile e degli altri soggetti di supporto al primo;

Ci sono due sezioni dedicate a performance e CCNL: sono indicate due modalità attraverso le quali conciliare performance e codici; vi sono inoltre auspici per superare i problemi tra la fonte contrattuale e quella dei codici.

D.P.R. 16 APRILE 2013 , N. 62
Regolamento Recante *Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici*

Art. 1. Disposizioni di carattere generale
Art. 2. Ambito di applicazione
Art. 3. Principi generali
Art. 4. Regali, compensi e altre utilità
Art. 5. Partecipazione ad associazioni e organizzazioni
Art. 6. Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse
Art. 7. Obbligo di astensione
Art. 8. Prevenzione della corruzione
Art. 9. Trasparenza e tracciabilità
Art. 10. Comportamento nei rapporti privati
Art. 11. Comportamento in servizio
Art. 12. Rapporti con il pubblico
Art. 13. Disposizioni particolari per i dirigenti
Art. 14. Contratti ed altri atti negoziali
Art. 15. Vigilanza, monitoraggio e attività formative
Art. 16. Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice
Art. 17. Disposizioni finali e abrogazioni

I PRINCIPI GENERALI

Art. 3, DPR 62/2013: “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 [...]

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. [...]

Art. 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.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. 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.

Art. 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.

Art. 6 Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'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.

art. 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**.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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 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.

Art. 14. Contratti ed 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, ad 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 ed 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, ad 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 ed 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.

Art. 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 del 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 del 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 del 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 del 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 del 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 del 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.

Art. 16 del codice nazionale

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 e 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.

Il legislatore ha riconosciuto, da un lato, la diretta rilevanza disciplinare per la violazione delle norme del codice, ma dall'altro dice in modo indiretto che i codici definiscono anche le tipologie di infrazioni e sanzioni.

- **art.54.3 del d.lgs. n. 165/2001:**

"La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento [...] è fonte di responsabilità disciplinare".

- **Art. 55.2 del d.lgs. n. 165/2001:**

"Salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi".

GLI AMBITI REGOLATI DAL CODICE NAZIONALE E DI AMMINISTRAZIONE

Gli ambiti generali previsti dal codice nazionale entro cui le amministrazioni definiscono i doveri, avuto riguardo alla propria struttura organizzativa, possono essere ricondotti a cinque:
a) prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali;
b) rapporti col pubblico;
c) correttezza e buon andamento del servizio;
d) collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione;
e) comportamento nei rapporti privati.

I DOVERI «MINIMI» DEL CODICE NAZIONALE

I codice nazionale definisce “contenuti minimi” (art. 1 del d.P.R., definisce “i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare”)

Il Codice nazionale è integrato (obbligatoriamente) dai codici di ogni amministrazione (sistema «a cascata» proprio dell’Anticorruzione: v. PTPCT)

I codici di comportamento delle singole amministrazioni, nell’integrare e specificare le regole del codice, non possono però scendere al di sotto dei «*doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare*». Consiglio di Stato (par. 21 febbraio 2013 n. 97): «***i codici di comportamento delle singole amministrazioni possono integrare e specificare le regole del Codice, ma non attenuarle***».

LA SPECIFICAZIONE «LOCALE» DEL CODICE NAZIONALE

L'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 attribuisce all'ANAC il potere di definire «criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione ai fini dell'adozione dei singoli codici di comportamento da parte di ciascuna amministrazione». Le Linee guida dell'ANAC possono essere tanto generali quanto Linee guida di settore, destinate a specifiche categorie di amministrazioni. L'Autorità ha definito, con la delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, le prime Linee guida in materia, rivolte a tutte le amministrazioni.

→ LINEE GUIDA 2020

«Ad avviso dell'Autorità, il fine che l'amministrazione deve conseguire è quello di disporre di un unico codice di amministrazione, che fornisca un'impostazione unitaria di tutta la disciplina fondamentale dei doveri di condotta da osservare al proprio interno» (ANAC, LIL.GG 2020)

FOCUS: I CONTENUTI DEL D.P.R. 13 GIUGNO 2023, N. 81

- **Consiglio di Stato**: Parere interlocutorio n. 93 del 19 gennaio 2023 e parere definitivo n. 584 del 14 aprile 2023 (elevato dettaglio casistico, regole poco chiare, novità introdotte più rispondenti ai principi che non a rimedi concreti);

- **Modifica d.P.R. n. 62/2013**: art. 11-*bis* e 11-*ter* e integrazioni agli artt. 12, 13 e 15;

- **11-*bis*** «Utilizzo delle tecnologie informatiche»: accertamenti facoltativi delle PPAA e misure per sicurezza dei sistemi informatici. **Comma 2**: a) utilizzo account istituzionali è consentito solo per i fini connessi all'attività lavorativa .ACCOUNT: profilo digitale con username e password, ovvero quello di posta elettronica; b) utilizzo caselle e-mail personali: vietati per l'attività di servizio, salvo casi di forza maggiore. **Comma 3**: contenuto dei messaggi inviati e modalità di firma. Comma 4: utilizzo strumenti informatici e Comma 5: divieto invio messaggi di posta discriminatori o che possa costituire fonte di responsabilità dell'amministrazione.

FOCUS: I CONTENUTI DEL D.P.R. 13 GIUGNO 2023, N. 81

- **art. 11-*ter*:** utilizzo dei mezzi di informazione dei social media. Il comma 1 prescrive un utilizzo dei propri account social con il massimo della cautela. Il comma 2: il dipendente deve astenersi da qualsiasi comportamento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine della PA. Il comma 3 sancisce che le attività di i necessari profili di riservatezza le comunicazioni, afferenti direttamente o indirettamente il servizio non si svolgono, di norma, attraverso conversazioni pubbliche mediante l'utilizzo di piattaforme digitali o social media.

- **Rapporti con il pubblico**: Lì ove era già previsto, al comma 1 dell'art. 12, che il dipendente: «nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più completa e accurata possibile», viene aggiunto «»e, in ogni caso, orientando il proprio comportamento alla soddisfazione dell'utente. Principio di **customer satisfaction**. Il comma 2, invece, sancisce che: 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 o che possano nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale. BILANCIAMENTO TRA DIRITTO ALLA LIBERA MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO E SANZIONE DICHIARAZIONI PUBBLICHE OFFENSIVE

FOCUS: I CONTENUTI DEL D.P.R. 13 GIUGNO 2023, N. 81

- **Attività formative**: art. 15, comma 5-bis. Le attività di cui al comma 5 includono anche cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico, da svolgersi obbligatoriamente, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità Obbligo formativo in materia di etica pubblica per: i nuovi assunti, i dipendenti che passano di ruolo o a funzioni superiori e quelli trasferiti da altri soggetti.

- **Norme non inserite**: art. 11-*quater* (Rispetto dell'ambiente) e Rispetto della persona

- **Disposizioni per i dirigenti**: vedi infra.

La dirigenza e i codici di comportamento.

La dirigenza da sempre rappresenta uno snodo chiave del funzionamento dell'amministrazione (**A. Pioggia, 2016**)

L'apposita disciplina sul personale dirigente è uno dei principali elementi costituivi del sistema della prevenzione della corruzione e dei codici di comportamento.

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 (**P. M. Zerman**, 2013).

L. n. 190/2012 e d.P.R. n. 62/2013 = valorizzazione e responsabilizzazione del dirigente!

Il ruolo del dirigente è centrale nella disciplina dei codici di amministrazione:

1) Protagonista nella fase di formazione dei codici;
2) Attore che svolge il controllo interno;
3) Ha maggiori doveri rispetto al semplice dipendente pubblico sia nei codici di amministrazione che nei codici disciplinari;
4) Obblighi di comunicazioni aggravati;
5) Collegamento diretto tra l'art. 13.2 del codice nazionale e la performance;

Riferimenti normativi:

1) Capo II – Dirigenza del d. lgs. n. 165/2001;
2) art. 16 del d.P.R. n. 62/2013;
3) art. 55-*bis* d. lgs. n. 165/2001;
4) art. 54.6 del d.lgs. n. 165/2001.

Art. 54.6 del d.lgs. n. 165/2001: Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.

art. 55 – bis comma 1 del d.lgs. n. 165/2001: Per le **infrazioni di minore gravità**, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare è di competenza del responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente. Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo.

L'art. 13 del d.P.R. n. 16/2013

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 del 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 **((, in termini di integrità, imparzialità, buona fede e correttezza, parità di trattamento, equità, inclusione e ragionevolezza))** 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.

4-bis. **Il dirigente cura la crescita professionale dei collaboratori, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne alla struttura di cui è responsabile.**

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, nonché di relazioni, interne ed esterne alla struttura, basate su una leale collaborazione e su una reciproca fiducia e assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.**

L’art. 13 del d.P.R. n. 16/2013

Disposizioni particolari per i dirigenti

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 ed i tempi prescritti **((, misurando il raggiungimento dei risultati ed il comportamento organizzativo)).**

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 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, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 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.

Gli adempimenti che il codice di comportamento affida al dirigente

Dall'art. 13 del codice nazionale si deduce che ai dirigenti sono prescritti una serie di doveri aggiuntivi: Integrità; esemplarità e lealtà; adottare un adeguato comportamento organizzativo; curare il benessere organizzativo; imparzialità nell'assegnazione degli incarichi e nella distribuzione del lavoro.

• L'obbligo di esemplarità e lealtà:

Il primo dovere che il codice prescrive ai dirigenti è quello di avere un comportamento integro, finalizzato al conseguimento degli obiettivi generali, senza abusare della propria posizione personale per diminuire il proprio lavoro facendolo gravare sui collaboratori e dipendenti.

L'atteggiamento di lealtà richiesto al dirigente si manifesta nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza, che il dirigente deve onorare attraverso un continuo miglioramento 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 dipendenti si attua con un atteggiamento trasparente e imparziale nei confronti di tutti, per esempio attraverso la valorizzazione delle differenze, premiare i migliori d esercitare il potere sanzionatorio.

La lealtà, inoltre, si realizza attraverso la 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 comp. organizzativo:

Il dirigente deve saper gestire i processi interni ed esterni alla propria. 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

Il comportamento organizzativo adeguato per il raggiungimento degli obiettivi è soprattutto legata alla gestione delle risorse. Per tale motivo, il codice 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.

- **La cura del benessere organizzativo**:

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.

Pertanto, affinché un ambiente lavorativo sia positivo il dirigente deve:

1) 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;

2) 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";

3) 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.

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

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 ricorre alla rotazione del personale.

- **Il comma 8 prescrive ciò che il dirigente deve fare di fronte ad una condotta illecita**:

1) in caso di illecito disciplinare, attiva e conclude, se è competente, il procedimento disciplinare ovvero lo segnala all'autorità competente;

2) in presenza di una notizia di reato inoltra la denuncia all'autorità giudiziaria penale;

3) procede alla segnalazione alla Corte dei conti per la rispettiva competenza;

4) se riceve una segnalazione da un dipendente adotta le cautele di cui all'art. 54 -*bis* del d.lgs. n. 165/2001.

Il conflitto di interessi del dirigente nel codice

art. 6 – *bis* l. n. 241/1990: 1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Obblighi aggravati previsti dal comma 3 dell'art. 13 del codice nazionale, rispetto all'art. 6 sul conflitto di interessi:

1) Le 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;

2) 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;

3) informazioni sulla propria situazione patrimoniale e sulle dichiarazioni annuali dei redditi;

4) divieto di adottare decisioni che possono interferire sulla sua situazione finanziaria;

5) L'inciso «possano porlo» (in conflitto di interessi) è di rilievo, dato che estende la portata delle prescrizione ai conflitti potenziali

Cosa succede se il dirigente si trova in presenza di un conflitto di interessi o per gravi ragioni di convenienza?

1) Se ci si trova di fronte ad uno degli interessi conflittuali, il dirigente è obbligato ad astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad altre attività.

2) Dopo l'astensione deve comunicare per iscritto (anche via mail dove previsto) al superiore gerarchico la situazione conflittuale che gli riguarda. Se si tratta di un dirigente apicale deve comunicarlo direttamente al RPCT.

2.1) Chi riceve la segnalazione, dopo aver avuto anche un confronto con il dirigente dichiarante, valuta se possa effettivamente ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa. Successivamente adotta i provvedimenti dovuti e se necessario procede anche a sostituire il dirigente.

3) **Se il dirigente non si astiene, comunicando preventivamente la propria situazione, viene sanzionato**:

a) violazione dell'obbligo di comunicazione e astensione, in quanto contenuti nei codici di comp., è fonte di resp. disciplinare;

b) Eventuali responsabilità civile, penale e amministrativa;

c) Incide sulla misurazione e valutazione della performance;

d) la decisione che viene presa per la violazione del dovere di astensione può essere impugnata in sede giurisdizionale.

La responsabilità disciplinare nell’ambito dei codici

IL POTERE DISCIPLINARE NEL PUBBLICO IMPIEGO

- Il potere disciplinare nel Pubblico Impiego: storia di un lungo cammino di avvicinamento alle regole ordinarie del Diritto del lavoro

- Il potere disciplinare nel Pubblico Impiego: elementi essenziali

-Rapporto tra procedimento disciplinare e Codice di comportamento: un rapporto conflittuale

IL POTERE DISCIPLINARE NEL PUBBLICO IMPIEGO

- **Il potere disciplinare nel pubblico impiego è direttamente condizionato dalla qualificazione del rapporto di lavoro:**

- Rapporto di lavoro di tipo pubblicistico = procedimento disciplinare di tipo amministrativo

- Rapporto di lavoro contrattualizzato = procedimento disciplinare regolato dalle norme civilistiche

IL POTERE DISCIPLINARE NEL PUBBLICO IMPIEGO

Nel rapporto di lavoro pubblicistico il procedimento disciplinare assume un rilievo prettamente amministrativo.

Le modalità operative sono quelle tipiche del procedimento sanzionatorio amministrativo: **assume rilievo la violazione del regolamento più che l'inadempimento contrattuale**

Le procedure prevedevano «consigli di disciplina» con notevole prevalenza della visione formale del procedimento a scapito del potere disciplinare tipico del datore di lavoro

IL POTERE DISCIPLINARE NEL PUBBLICO IMPIEGO

Il potere disciplinare del datore di lavoro pubblico deve sottostare ad alcune limitazioni analoghe a quelle che caratterizzano il medesimo potere nel settore privato.

Anzitutto, ovviamente, **il principio di gradualità e quello di proporzionalità (art. 21062);**

L'esercizio del potere disciplinare è inoltre obbligatorio per la P.A., che discende dall'art. 97 Cost e si desume chiaramente dall'art. 55-*sexies*, comma 3, D. lgs. n. 165/2001 ;

3 fasi: contestazione degli addebiti; istruttoria del procedimento e l'adozione della sanzione

IL POTERE DISCIPLINARE NEL PUBBLICO IMPIEGO

Le sanzioni disciplinari previste nel pubblico impiego includono:

SANZIONI CONSERVATIVE:
Richiamo verbale: Avviso semplice per infrazioni minori.

Richiamo scritto (censura): Avvertimento formale per infrazioni più gravi, rimane negli atti.

Multa: Riduzione della retribuzione per infrazioni di maggiore entità.

Sospensione dal servizio e dalla retribuzione: Sospensione temporanea dal lavoro e dal percepimento dello stipendio.

SANZIONI ESPULSIVE:
Licenziamento: Sanzione massima, con o senza preavviso, per le violazioni più gravi.

IL POTERE DISCIPLINARE NEL PUBBLICO IMPIEGO

La modifica dell'art. 55-*bis*, co.1, d.lgs. n. 165 del 2001 ha sancito il riparto di competenze tra capi-struttura ed U.P.D:

I Capi-struttura, anche se non rivestano qualifica dirigenziale, spetta la sola sanzione minimale, ristretta al solo richiamo verbale (secondo le modalità procedurali fissate dal CCNL), assegnando la competenze su tutte le restanti all'U.P.D.

IL POTERE DISCIPLINARE NEL PUBBLICO IMPIEGO

Il Ruolo degli UPD:

L'UPD (Ufficio Procedimenti Disciplinari) è un organo di ogni pubblica amministrazione incaricato di gestire i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti. Questo ufficio è responsabile di avviare, istruire e concludere i procedimenti disciplinari, applicando le sanzioni previste per le infrazioni commesse dai dipendenti.

Istruzione del procedimento:
L'UPD raccoglie le informazioni necessarie per accertare la sussistenza dell'infrazione e la sua gravità.

Conclusione del procedimento:
L'UPD conclude il procedimento con l'adozione di una sanzione disciplinare, o con la decisione di archiviazione del procedimento.

Applicazione delle sanzioni:
L'UPD applica le sanzioni disciplinari previste dalla normativa vigente, in base alla gravità dell'infrazione.

L'UPD, in stretta collaborazione con il RPCT, partecipa alla definizione dei doveri del codice e della corrispondenza tra infrazioni e sanzioni disciplinari.

LA DIMENSIONE DISCIPLINARE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

Miglioramento graduale della funzionalità dei sistemi;
Riforme per superare l'assenza di un «datore di lavoro sollecito a far rispettare i doveri del dipendente» (Virga, 1998)

- - responsabilità per mancata attivazione del procedimento disciplinare
- - dequotazione di vizi procedurali a vizi formali (v. il nuovo c. 9 ter dell'art. 55-bis)
- - ipotesi di licenziamento disciplinare «ex lege» (art. 55-quater)

Codice di comportamento «dichiaratamente» con valenza disciplinare (art. 54, c. 3), con possibilità anche di sanzioni espulsive (art. 55-quater) per violazioni «gravi o reiterate»
Sistema della responsabilità disciplinare «composito»: obblighi contrattuali (codice disciplinare) e doveri «pubblici» (codice di comportamento) convivono.
La sanzione legata alla violazione: va operata «caso per caso» (art. 16, c. 2 DPR 62), e spetta ai contratti «allineare» le sanzioni alle violazioni del codice individuando «ulteriori criteri» al riguardo.

SUL VALORE DISCIPLINARE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

«*Con riferimento al rilievo giuridico del codice di comportamento, sia nazionale che di amministrazione, la nuova formulazione dell'art. 54 introdotta dalla legge 190/2012 prevede chiaramente che la violazione dei doveri ivi contenuti è fonte di responsabilità disciplinare*» (ANAC, LL.GG 2020)

Alcuni nodi: (a) Il raccordo con le sanzioni disciplinari previste nei contratti collettivi: la violazione (art. 16, d.P.R. 62) «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 e 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**».
(b) La difficoltà di «accertare» tempestivamente violazioni di doveri legati a sfere spesso non direttamente conoscibili in termini disciplinarmente apprezzabili «nell'ufficio» e dal dirigente

SUL VALORE DISCIPLINARE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

Si è configurato un sistema dove lo strumento disciplinare serve a scoraggiare i dipendenti pubblici dal commettere atti contrari ai doveri di ufficio, al fine di tutelare la fiducia dei cittadini nei riguardi della pubblica amministrazione, ma anche di preservare l'integrità organizzativa e soggettiva del dipendente.

Problemi di applicazione della disciplina: la tensione tra i doveri comportamentali e gli obblighi contrattuali in sede disciplinare

Problema 1: ci sono doveri comportamentali e obblighi contrattuali sovrapponibili. Di fronte alla violazione di una prescrizione presente in entrambe le fonti, quale si sceglie?

Problema 2: Alcuni dei comportamenti invocati dal Codice sembrano molto vaghi e generano non poche difficoltà applicative, che si scontrano con i principi della **certezza e predeterminabilità delle infrazioni disciplinari**. La risoluzione è insita nell'attività di dettaglio dei codici di amministrazione. Anche se, la maggioranza di essi si limitano a riportare le sole disposizioni del codice nazionale.

1) Le linee guida del 2013 avevano affrontato questo problema, sollecitando i codici di amministrazione ad individuare il tipo e l'entità della sanzione applicabile per ogni infrazione.

TUTTAVIA, quasi nessun codice di amministrazione lo fa, ad eccezione di pochissimi casi (per es. Comune di Parma).

2) Nelle linee guida del 2020, invece, l'ANAC individua nella fonte contrattuale l'unica abilitata, attraverso il suo codice disciplinare, ad effettuare la corrispondenza tra doveri e sanzioni da applicare.

Per tali ragioni, vi è una vera e propria concorrenza tra la competenza a fissare doveri e obblighi disciplinari e quella a definire le sanzioni.

Codice di comportamento: art.54.3 del d.lgs. 165/2021 e art. 16 del codice nazionale**;**

CCNL: codici disciplinari art. 55.2 del d.lgs. 165/2001**.**

SUL VALORE DISCIPLINARE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

Art. 55 quater del d.lgs. n. 165/2001 (*Licenziamento disciplinare*)

f-*bis*) gravi o reiterate violazioni dei codici di comportamento, ai sensi dell'articolo 54, comma 3

SUL VALORE DISCIPLINARE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

Il Legislatore si è limitato a stabilire che le sanzioni applicabili sono previste dalla legge, regolamenti e contratti collettivi (art. 16.2)

Non sono state individuate le sanzioni specificamente comminabili a seguito della violazione dei doveri

Ciò comporta che ogni PA debba introdurle nel proprio codice o stabilirle di volta in volta

SUL VALORE DISCIPLINARE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

L'attribuzione della materia ai contratti collettivi non risulta modificata **dall'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001**.

Dunque, pur in presenza di una **"pubblicizzazione"** della fonte che individua i doveri e stabilisce la gravità della loro violazione, **la determinazione della tipologia delle sanzioni resta in capo alla fonte contrattuale** (nazionale di comparto).

RAPPORTI TRA I DOVERI A RILEVANZA PENALE E DOVERI A RILEVANZA DISCIPLINARE

Concezione comune: le norme penali puniscono le violazioni comportamentali del funzionario di maggiore impatto; mentre le norme amministrativo-disciplinari puniscono violazioni “minori”

Squilibrio: diverso potere di accertamento del fatto, molto maggiore in capo all’autorità giudiziaria, che dispone anche di strumenti conoscitivi non in mano all’amministrazione.

Conseguenza: in attesa del definitivo accertamento del fatto in sede giurisdizionale, il procedimento disciplinare viene sospeso

RAPPORTI TRA I DOVERI A RILEVANZA PENALE E DOVERI A RILEVANZA DISCIPLINARE

Si pensi, in rapporto alle diverse fasi del procedimento penale: alla misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1 lettera l-quater), del d.lgs. n. 165 del 2001 (introdotta da una legge del 2012) eventualmente disposta in caso di avvio del procedimento penale per condotte corruttive (iscrizione nel registro degli indagati) o di esercizio dell'azione penale (richiesta di rinvio a giudizio); alla misura del trasferimento ad altro ufficio di cui alla legge n. 97 del 2001, disposta in caso di rinvio a giudizio per una serie (pur circoscritta) di reati; alla misura della sospensione dal servizio disposta dalla stessa legge n. 97, ovvero alla misura delle inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39 del 2013 e all'art. 35 -bis del d.lgs. n. 165 (introdotta dalla legge n. 190 del 2013 art. 1, comma 46) entrambe previste in presenza di condanne non definitive (per un ristretto numero di reati quella della legge n. 97 del 2001, per tutti i reati contro la p.a. le inconferibilità); alla misura (interdittiva, penale) dell'estinzione del rapporto di lavoro in presenza di sentenza di condanna definitiva prevista dall'art. 19, comma 1, numero 5 -bis, del codice penale, (introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 97 del 2001).
Si tratta di misure che mirano proprio a rimuovere dall'ufficio il dipendente, evitando le elusioni derivanti dal mancato avvio del procedimento disciplinare, ma che, paradossalmente, finiscono per accentuare lo squilibrio tra procedimento penale e disciplinare, il quale ultimo continua, anche per questa via, ad essere depotenziato.

RAPPORTI TRA I DOVERI A RILEVANZA PENALE E DOVERI A RILEVANZA DISCIPLINARE

Circa i rapporti tra procedimento penale e procedimento penale, la novella del d.lgs. n.75 del 2017, nel lasciare fermo il previgente regime (art.55-ter, d.lgs. n.165) che ha di regola superato la pregiudiziale penale, lasciando quest'ultima come eccezione qualora i fatti addebitati sia oggettivamente complessi**, ha però previsto che l'azione disciplinare sospesa possa essere riattivata, come avevamo in via interpretativa prospettato nel nostro studio, anche prima del giudicato penale, qualora sopravvenuti elementi probatori, tra i quali la sentenza penale di merito (di primo o secondo grado), siano sufficienti secondo l'U.P.D. a supportare sul piano probatorio l'azione disciplinare.**

RAPPORTI TRA I DOVERI A RILEVANZA PENALE E DOVERI A RILEVANZA DISCIPLINARE

Sempre in punto di rapporti tra azione disciplinare ed azione penale, la novella del d.lgs. n.75 del 2017 modifica i termini per la riattivazione e sospensione nelle tre evenienze delineate dall'art.55-ter, d.lgs. n.165**: in precedenza l'U.P.D. disponeva di 60 giorni dalla comunicazione della sentenza penale per la riattivazione e di 180 giorni da tale riattivazione per la chiusura. Mentre ora il secondo termine è ridotto agli ordinari 120 giorni del procedimento generale, che decorrono integralmente e nuovamente29.**

RAPPORTI TRA I DOVERI A RILEVANZA PENALE E DOVERI A RILEVANZA DISCIPLINARE

Il procedimento disciplinare avente ad oggetto fatti penalmente rilevanti inizia, prosegue e si conclude anche in pendenza (e a prescindere dalla pendenza) del processo penale. La sospensione del procedimento disciplinare, che in passato costituiva la regola (art.117 del DPR 10 gennaio 1957, n. 3), **è consentita solo per le infrazioni, per le quali è applicabile una sanzione superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato e di insufficienza degli elementi per l'irrogazione della sanzione**.

RAPPORTI TRA I DOVERI A RILEVANZA PENALE E DOVERI A RILEVANZA DISCIPLINARE

Cass., 22 luglio 2024, n. 20109 : L'equazione **"assoluzione in sede penale = insussistenza dell'illecito disciplinare"** per evidenti ragioni: 1) la formula assolutoria *"perché il fatto non costituisce illecito penale"* non vale a elidere la sussistenza delle condotte, le quali, pur se penalmente neutre, potrebbero avere, invece, rilevanza disciplinare; 2) la formula assolutoria "*perché il fatto non sussiste*" potrebbe non investire la totalità dei fatti oggetto della contestazione, conservando, quindi i fatti rimasti al di fuori del giudizio penale valenza disciplinare.

RAPPORTI TRA I DOVERI A RILEVANZA PENALE E DOVERI A RILEVANZA DISCIPLINARE

La disciplina dei codici però pone al centro la rilevanza disciplinare dei doveri di condotta **indipendentemente dalla loro rilevanza penale**

Doveri del codice diversi da quelli che si ricavano dai reati !!!

Procedimento disciplinare, se avviato con tempestività, diviene utile anche per quello penale= emersione fatti di rilevanza penale