



**Il Codice di
comportamento
dei dipendenti
pubblici**

Circolare n. 003/2014

Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Il Codice di comportamento dei dipendenti Pubblici è definito ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 1, comma 2, del Codice di comportamento generale, approvato con D.P.R. n. 62 del 16/04/2013.

Come disciplinato all'art. 2, comma 3, del citato D.P.R. n. 62/2013, il Codice prevede che gli obblighi ivi previsti si estendono, 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 di incarichi negli uffici di supporto agli organi di direzione politica dell'Ente, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere nei confronti dell'Amministrazione.

Gli stessi obblighi si estendono, altresì, per quanto compatibili, ai dipendenti dei soggetti controllati o partecipati dal Comune.

Pertanto si propone in calce alla presente circolare il modulo che ciascun associato dovrà **obbligatoriamente** presentare al proprio Dirigente (ovviamente protocollato) al fine di evitare provvedimenti spiacevoli.

Di seguito un commento al Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici.

La Commissione Normativa

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Il nuovo codice di comportamento- I doveri del dirigente pubblico.

(DPR 13 aprile 2013, n. 62)

di Paola Maria Zerman- Avvocato dello Stato

La progressiva giuridicizzazione delle regole etiche.

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 alla 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 rafforzata dal nuovo codice di comportamento di cui al d.p.r. 62/2013**.

Costituisce un campanello d'allarme il fatto 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 stata inserita nella legge anticorruzione - non si dimentichi che il nostro Paese è sceso al 72 posto nella classifica mondiale¹ 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.

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)

Il rilievo disciplinare delle regole di condotta previste nel codice

Chi opera nelle P.a. è consapevole che il codice etico, già previsto nella versione originaria del lontano d.lgs. 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"*

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

contrattuali in materia di responsabilità disciplinare”(art. 58 bis del d.lgs. n. 29 del 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 ad opera del d.lgs. 150 del 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 d.lgs. 165 del 2001).

Dall'esame della giurisprudenza, tale 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 190 del 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 costringitivo del codice (art. 54 comma 3 del d.lgs. 165 novellato dalla L. 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 165 (relativamente alla più grave sanzione del licenziamento) e quelli sanzionati dai CCNL dei relativi settori della p.a. 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 L. 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, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza*” (art. 16 comma 2).

In relazione alla sanzione del **licenziamento** (prevista dalla legge 190 del 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 interpretativi 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 p.a., e quindi, in caso di dolo o colpa grave, a sua volta a

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

carico di chi ne è stato l'autore (ai sensi dell'art. 1, L. 20/1994).

La previsione di una normativa specifica per i dirigenti

Un'altra novità connota il codice di comportamento previsto dalla legge 190/2012. Esso contiene una ***"specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati secondo le funzioni attribuite"*** (art. 54 comma 1 d.lgs. 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 p.a. ..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 d.lgs. 165 del 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 ad 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

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

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 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.**"*

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 L. 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 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. E' ormai superata la concezione verticistica della p.a. intesa come apparato burocratico dove il possesso di informazioni è rigorosamente delimitato ai dirigenti responsabili. Nella logica di un lavoro di *equipe*, 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.

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Si rende allora decisivo che il dirigente, se non sia naturalmente e intuitivamente in possesso delle qualità individuate 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	CATTIVO CAPO
Sa ascoltare	Muro di gomma
Incoraggiante	Scettico
Comunicatore	Poco comunicativo
Coraggioso	Intimidatorio
Senso dell'umorismo	Brutto carattere
Empatico	Egocentrico
Risoluto	Indeciso
Si assume responsabilità	Accusatore
Umile	Arrogante
Condivide l'autorità	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* ad opera del c.d. decreto "Brunetta", ha dato l'avvio ad un sistema di valutazione del personale della p.a. (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. art. 21 e 9 d.lgs. 150 del 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, influenzano 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 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

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

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 ad 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 ad un reale lavoro di equipe.

Determinante è poi il costante aggiornamento del personale, 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 d.lgs. 150 del 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.

B) 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 aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione" (art. 13 comma 6 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 dell'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 :

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

- 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 a livello legislativo che provvedimentale.

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 d.lgs. 165 del 2001, che regola il conferimento degli incarichi dirigenziali, sia in ordine alla progressiva limitazione delle possibilità di ricorrere a dirigenti esterni alla p.a. 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 L. 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 d.lgs. 165/2001 introdotto dal d.lgs. 150 del 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 ed 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 curricula, 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 d.lgs. 33 del 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 d.lgs. 165, comma 1 come mod.

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

dalla Legge Brunetta).

I criteri indicati dalla norma, non sostituiscono ma **presuppongono** la congrua valutazione della **anzianità di servizio** unitamente ad 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 p.a., 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 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, d.lgs. 165 del 2001.

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'articolato 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 D.Lgs. n. 165 del 2001, in materia di affidamento di incarichi dirigenziali. Non può infatti 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)." ⁵*

La giurisprudenza amministrativa si pone del tutto in linea con quella del giudice ordinario, giudice del rapporto di lavoro con la p.a.⁶, 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.

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

“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 D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, 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 obbligano la P.A. a valutazioni anche comparative, all'adozione di adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e ad 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., n. 9814/2008; 28274/2008; 20979/2009).

Al riguardo è stato osservato che le previsioni di cui al D.Lgs. n. 165 del 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. Cass. civ. Sez. VI, Ord., 12-10-2010, n. 21088)

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 ad 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 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*”.

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.

Ad 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 d.lgs. 33 del 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 d.lgs. 165 del 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 p.a., nonché delle associazioni di categoria (anche mediante la richiesta di pubblicazione ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 33 del 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 p.a. che del servizio ai cittadini.

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

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

⁴ La Amministrazione era l'ISVAP; ai sensi dell'art. 3, comma 1 del d.lgs. 165 del 2001

⁵ Tali principi sono stati ritenuti applicabili dal Tar Campania n. 439 del 2011 anche in relazione alla nomina, ampiamente discrezionale, di Avvocato distrettuale dello Stato.

⁶ ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 165/2001, salve le eccezioni previste dall'art. 3 del medesimo d.lgs.

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA (resa ai sensi dell'art. 47 D.P.R. n. 445 del 28/12/2000) ai fini della ricognizione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse.

Al Capo Settore

Il/La Sottoscritto/a _____ nato/a a _____ il _____,
dipendente a tempo indeterminato Cat. _____, profilo professionale _____, in servizio presso il settore _____ ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. n. 62/2013 e art. _____ del *Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di* _____ consapevole che in caso di mendaci dichiarazioni l'art. 76 del D.P.R. 445/2000 prevede sanzioni penali,

DICHIARA

☐ **di non avere** alcun rapporto di collaborazione in corso con soggetti privati in qualunque modo retribuiti.
ovvero

☒ **di avere** in corso i seguenti rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con i seguenti soggetti privati, in qualunque modo retribuiti:

tipo retribuzione: **rimborso spese a piè di lista, come stabilito dalle deliberazioni degli Organi Statutari.**

tipo di incarico: **Socio**

conferito da: **Associazione Nazionale Notifiche Atti (www.annamessi.it)**

in data 2014, Codice fiscale: 93164240231 P.IVA: 03558920231 del conferente, data di inizio 2014

data di fine incarico 2014

In relazione al suddetto rapporto di collaborazione,

DICHIARA:

☒ che tale rapporto intercorre con un soggetto che non ha interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio,
limitatamente alle pratiche affidate al sottoscritto;

ovvero

☐ che tale rapporto intercorre con un soggetto che ha interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio,
limitatamente alle pratiche affidate al sottoscritto.

INOLTRE

☒ che i propri parenti o affini entro il secondo grado ⁽¹⁾, il coniuge o il convivente non hanno rapporti finanziari con il soggetto conferente;

ovvero

☐ che il proprio parente o affine entro il secondo grado ⁽¹⁾, il coniuge o il convivente (specificare il grado di parentela) ----- cognome ----- nome ----- ha rapporti finanziari con il soggetto conferente.

NB. La presente dichiarazione deve essere compilata per ogni rapporto di collaborazione retribuita.

Informativa ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 196/2003: l'Amministrazione tratterà i dati forniti, esclusivamente per lo svolgimento delle attività connesse e per l'assolvimento degli obblighi prescritti dalla legge, dallo Statuto e dai Regolamenti Comunali in vigore. I dati personali acquisiti saranno trattati, anche con modalità elettronica, da responsabili e incaricati autorizzati al trattamento.

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Padova, 21 marzo 2014

Il dipendente (2)

- (1) parenti o affini entro il secondo grado: genitori, figli, fratelli, sorelle, nonni e nipoti (cioè figli dei figli), suoceri, generi, nuore, cognati.
- (2) **Ai sensi dell'art. 38 D.P.R. n. 445 del 28/12/2000, la presente dichiarazione è:**

☒ sottoscritta e inviata all'ufficio competente, insieme alla fotocopia non autenticata di un documento di identità del dichiarante.

oppure

☐ sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto del proprio Settore di appartenenza (vedi riquadro sottostante)

Io sottoscritto/a addetto/a alla ricezione della comunicazione, ho accertato l'identità del dipendente _____
mediante:

☒ l'esibizione del documento _____ n. _____ rilasciato dal _____ il _____

☐ diretta personale conoscenza

Data _____

(timbro e firma dell'addetto/a)