



UNIVERSITÀ DI PISA

# Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

*Luca Busico*

*Seminario Etica e legalità: un percorso fra comportamenti, strumenti di regolazione e programmazione del miglioramento*

Pisa - 26 aprile 2017

«I cittadini italiani si dividono in due categorie: i furbi e i fessi.

Non c'è una definizione di fesso. Però: se uno paga il biglietto intero in ferrovia, non entra gratis a teatro; non ha un commendatore zio, amico della moglie e potente nella magistratura, nella Pubblica Istruzione ecc.; non è massone o gesuita; dichiara all'agente delle imposte il suo vero reddito; mantiene la parola data anche a costo di perderci, ecc. questi è un fesso.

L'Italiano ha un tale culto per la furbizia, che arriva persino all'ammirazione di chi se ne serve a suo danno. Il furbo è in alto in Italia non soltanto per la propria furbizia, ma per la reverenza che l'italiano in generale ha della furbizia stessa, alla quale principalmente fa appello per la riscossa e per la vendetta. Nella famiglia, nella scuola, nelle carriere, l'esempio e la dottrina corrente - che non si trova nei libri - insegnano i sistemi della furbizia. La vittima si lamenta della furbizia che l'ha colpita, ma in cuor suo si ripromette di imparare la lezione per un'altra occasione. La diffidenza degli umili, che si riscontra in quasi tutta l'Italia, è appunto l'effetto di un secolare dominio dei furbi, contro i quali la corbelleria dei più si è andata corazzando di una corteccia di silenzio e di ottuso sospetto, non sufficiente, però, a porli al riparo delle sempre nuove scaltrezze di quelli»

**GIUSEPPE PREZZOLINI**, *Codice della vita italiana*, 1919

«C'era un paese che si reggeva sull'illecito. Non che mancassero le leggi, né che il sistema politico non fosse basato su principi che tutti più o meno dicevano di condividere. Ma questo sistema, articolato su un gran numero di centri di potere, aveva bisogno di mezzi finanziari smisurati (ne aveva bisogno perché quando ci si abitua a disporre di molti soldi non si è più capaci di concepire la vita in altro modo) e questi mezzi si potevano avere solo illecitamente cioè chiedendoli a chi li aveva, in cambio di favori illeciti. Ossia, chi poteva dar soldi in cambio di favori in genere già aveva fatto questi soldi mediante favori ottenuti in precedenza; per cui ne risultava un sistema economico in qualche modo circolare e non privo d'una sua armonia.

Nel finanziarsi per via illecita, ogni centro di potere non era sfiorato da alcun senso di colpa, perché per la propria morale interna ciò che era fatto nell'interesse del gruppo era lecito; anzi, benemerito: in quanto ogni gruppo identificava il proprio potere col bene comune; l'illegalità formale quindi non escludeva una superiore legalità sostanziale.

Così tutte le forme d'illecito, da quelle più sornione a quelle più feroci si saldavano in un sistema che aveva una sua stabilità e compattezza e coerenza e nel quale moltissime persone potevano trovare il loro vantaggio pratico senza perdere il vantaggio morale di sentirsi con la coscienza a posto. Avrebbero potuto dunque dirsi unanimemente felici, gli abitanti di quel paese, non fosse stato per una pur sempre numerosa categoria di cittadini cui non si sapeva quale ruolo attribuire: gli onesti.

Erano costoro onesti non per qualche speciale ragione (non potevano richiamarsi a grandi principi, né patriottici né sociali né religiosi, che non avevano più corso), erano onesti per abitudine mentale, condizionamento caratteriale, tic nervoso. Insomma non potevano farci niente se erano così, se le cose che stavano loro a cuore non erano direttamente valutabili in denaro, se la loro testa funzionava sempre in base a quei vietati meccanismi che collegano il guadagno col lavoro, la stima al merito, la soddisfazione propria alla soddisfazione d'altre persone. In quel paese di gente che si sentiva sempre con la coscienza a posto loro erano i soli a farsi sempre degli scrupoli, a chiedersi ogni momento cosa avrebbero dovuto fare. Sapevano che fare la morale agli altri, indignarsi, predicare la virtù sono cose che trovano troppo facilmente l'approvazione di tutti, in buona o in malafede. Il potere non lo trovavano abbastanza interessante per sognarlo per sé (almeno quel potere che interessava agli altri)»

**ITALO CALVINO**, *Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti*, 1980

## Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

### 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.

4.

5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1.

6.

7.

**D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62**  
**(pubblicato in G.U. 4 giugno 2013 n. 129)**  
**Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**

Il PNA (al paragrafo B.4) definisce lo strumento dei codici quale misura fondamentale di prevenzione della corruzione.

**ART. 2 CODICE**

**co. 1** il codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, co. 2 del d.lgs. n. 165/01, il cui rapporto di lavoro è disciplinato in base all'art.2, co. 2 e 3 del medesimo d.lgs.

**co. 2** le norme del codice costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'art.3 del d.lgs. n. 165/01, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

**co. 3** prevede l'estensione, per quanto compatibili, degli obblighi di condotta ivi previsti a tutti i collaboratori e consulenti, nonché l'inserimento negli atti di incarico e nei contratti di apposite disposizioni in relazione alla violazione dei suddetti obblighi.

## **ART. 4 CODICE**

Divieto per il dipendente di chiedere, sollecitare ed accettare regali, compensi o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore (intendendosi per tali quelli di valore non superiore a 150 euro, anche sotto forma di sconto).

Norma analoga in art.44, co. 3, lett. m) del vigente C.C.N.L. del comparto Università.

## **ARTT. 6 e 7 CODICE**

### **ART. 6, co. 2**

obbligo di astensione dall'adozione di decisioni o dallo svolgimento di attività inerenti alle proprie 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 dalla partecipazione all'adozione di decisioni, o ad attività, che coinvolgono interessi propri, o dei suoi parenti o affini entro il secondo grado, coniuge e conviventi, persone con cui abbia rapporti di frequentazione abituale; l'obbligo di astensione opera, inoltre, in ogni altro caso in cui sussistano gravi ragioni di convenienza.

Norma di contenuto simile in art.44, co. 3, lett. q) del vigente C.C.N.L. del comparto Università, che è però circoscritta agli interessi di natura finanziaria.

## ART. 11 CODICE

**co. 2** obbligo di utilizzazione dei permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

**co. 3** divieto di utilizzazione del materiale o delle attrezzature a disposizione per ragioni non di ufficio.

Norma analoga in art.44, co. 3, lett. l) del vigente C.C.N.L. del comparto Università.

## ART. 12 CODICE

**co. 2** obbligo di astensione da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione.

Il diritto di critica del dipendente nei confronti del datore di lavoro incontra due limiti:

1. «continenza sostanziale», secondo cui i fatti oggetto di critica devono essere veri ed obiettivi (Cass., 10 dicembre 2008 n. 29008);
2. «continenza formale», secondo cui la manifestazione del pensiero deve rispettare forme linguistiche, sia scritte sia verbali, che evitino frasi denigratorie, offensive e diffamatorie, o che ledano l'onore e la reputazione, nonché qualsiasi aspetto della personalità del datore di lavoro (Cass., 14 maggio 2012 n. 7471).

# VIGILANZA APPLICAZIONE CODICE

## **ART. 54, co. 6 D.LGS. n. 165/01**

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. 15, co. 1 CODICE**

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.



## **VIOLAZIONE OBBLIGHI CODICE**

### **ART. 54, co. 3 D.LGS. n. 165/01**

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.

### **ART. 16, co. 1 CODICE**

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.

«Penso si debbano insegnar loro non le piccole virtù, ma le grandi.

Non il risparmio, ma la generosità e l'indifferenza al denaro;

non la prudenza, ma il coraggio e lo sprezzo del pericolo;

non l'astuzia, ma la schiettezza e l'amore della verità;

non la diplomazia, ma l'amore per il prossimo e l'abnegazione;

non il desiderio del successo, ma il desiderio di essere e di sapere»

**Natalia Ginzburg, *Le piccole virtù*, 1962**