

# Cap. IV - Codici di comportamento e PA

- 1994 Governo Ciampi: prima versione di un Codice di comportamento per i dipendenti pubblici
- Oggi è in vigore quello del 2013
- Il dipendente pubblico non fornisce semplicemente prestazioni a un datore di lavoro
- Svolge una funzione nei confronti dell'amministrazione e dei cittadini
- Per il dipendente pubblico vi sono dei principi costituzionali non negoziabili che costituiscono un limite alla privatizzazione del rapporto di lavoro e alla contrattazione collettiva

# Regole di comportamento politici

- BGM si interroga sui comportamenti del personale politico:
- è lecito per un politico contattare gli elettori prima delle elezioni con materiale stampato a spese dello Stato?
- è lecito che un ministro organizzi una festa privata nel suo ministero?
- è lecito che un ministro partecipi a una manifestazione contro un provvedimento del governo di cui fa parte?
- Sono casi di EP, la scelta non dipende da un divieto esplicito ma da una scelta dovuta alla sensibilità del politico e dalla sua coscienza civica

# Regole di comportamento

- Alcuni politici evitano questi comportamenti non perché vietati dalle norme ma perché ritenuti poco corretti ; in assenza di regole: valutazioni soggettive
- valutare la correttezza di un comportamento può essere difficile, sia per l'agente sia per l'elettore; da qui l'esigenza dei codici etici per la PA e il personale pubblico
- il malcostume diffuso si combatte con la codificazione dei comportamenti corretti
- ci sono livelli non disciplinati e non disciplinabili dalla legge, in cui il codice etico sarebbe fondamentale (cfr. settore delle raccomandazioni)
- problema di chi dovrebbe emanare un codice etico per la politica:  
l'autoregolamentazione non sembra dare sempre risultati positivi; potrebbero essere emanati dai gruppi politici o parlamentari, accompagnati da una forte dose di trasparenza in modo che diventino criteri di condotta volontariamente accettati dagli interessati
- meccanismi di controllo (partiti o Governo)

# Dipendenti pubblici

Rispetto ai politici:

1. Non vi sono questioni legate all'ineleggibilità;
2. Hanno un rapporto di lunga durata;
3. Hanno uno stipendio che ricevono dallo Stato;
4. Il loro servizio è dunque il loro lavoro;
5. (N.B. anche i politici ricevono un compenso dallo Stato, ma il compito che svolgono come eletti non è il loro «lavoro»);
6. Il servizio del dipendente pubblico è verso il cittadino.

# Dipendenti privati

Diversamente dai dipendenti pubblici, i dipendenti privati:

1. Ricevono uno stipendio, ma non dallo Stato;
2. Sono responsabili in primo luogo verso il datore di lavoro;
3. Il loro servizio è diretto verso il «cliente»
4. Per loro non c'è un senso di servizio.

# Codici di comportamento e PA

- Il Codice etico del 1994 ha cambiato la situazione italiana: prima c'erano solo le norme generali della Costituzione, alcuni riferimenti normativi e il Testo unico sullo statuto degli impiegati dello Stato
- I temi erano generici e non c'erano riferimenti saldi per il personale della PA; le norme giuridiche non sempre riuscivano ad offrire risposte alle sfide etiche
- La **spiegazione** di BGM è **storica**: quando l'amministrazione era semplice non era necessario individuare norme di EP; esisteva una deontologia non scritta; con il complicarsi dell'amministrazione, le azioni illecite, anche involontarie, aumentano

- «Avendo allargato quella che viene comunemente definita la base dello Stato, hanno avuto accesso ai pubblici poteri anche persone non educate ai temi dell'etica, per cui si è preferito tradurre in norme ciò che invece dovrebbe essere dettato principalmente dalla coscienza, dalla formazione e dalla cultura» (S. Cassese, *L'etica pubblica*, «Giornale di diritto amministrativo p. 1097)

# Codici di comportamento e PA

- Il problema fondamentale: comportamenti che non sono chiaramente illeciti, ma poco adatti a un impiegato pubblico
- La mancanza di codici etici adeguati ha comportato:
  - 1. **l'uso di strumenti repressivi**, non adeguati a risolvere problemi di EP che riguardano un'altra tipologia di problemi rispetto alla condotta illecita
  - 2. **un eccesso di giurisdizione penale** che ha limitato l'uso della responsabilità dirigenziale e disciplinare: «In assenza di strumenti normativi volti al controllo della corruzione “grigia”, si è abusato di quelli volti al controllo della corruzione “nera”» (P. 138)

# I Codici di comportamento

- Traducono in norme di EP regole generiche come quelle di alcuni articoli della Costituzione
- Il Codice etico della PA del 1994 fu emanato dal Ministro della funzione pubblica Sabino Cassese:
- formato da 14 articoli (2013-da 17); testo breve ma di forte impatto
- avrebbe dovuto essere recepito nei contratti collettivi
- BGM dà un giudizio positivo, fu un lavoro serio, anche se non scendeva troppo nei particolari;
- Troppo innovativo per i tempi
- Era un testo con indicazioni chiare: Codice di comportamento e non Codice etico (principi generali e non regole), né Codice disciplinare (non si occupa di norme disciplinari), né Codice deontologico (sono i codici delle professioni private)

# Il codice di comportamento del 1994

- Voleva essere un codice di EP dove si conciliassero i principi con regole particolari che potessero essere messe in pratica: codice di comportamento
- Mostrava la strada a chi voleva fare il suo dovere
- **Non aveva compito repressivo:** il presupposto è che i dipendenti pubblici rispettino le regole, ma ci sono casi ambigui in cui vanno guidati («situazioni di involontaria prossimità alla commissione di reati»)
- Dignità e onore sono tradotti in “**correttezza**”
- Alcune sue norme sono state recepite nei contratti collettivi
- BGM: era più un codice etico che disciplinare perché l’aspetto sanzionatorio era imprecisato

# Il Codice di comportamento del 1994

- Il testo è stato rivisto, oggi versione del 2013
- Importanti sono i riferimenti all'imparzialità e alla competenza (accesso mediante concorso)
- Quando uscì fu considerato estraneo e inutile, si creò confusione tra piano giuridico ed etico, come se fosse un'accusa ai dipendenti pubblici, e come se quello dell'EP fosse problema di coscienza individuale: segno che l'EP non si era affermata

# Codici etici e di comportamento

- Oggi, rispetto a quando BGM scrive, c'è maggiore consapevolezza nell'opinione pubblica e dell'amministrazione pubblica dell'importanza dei codici
- Il problema è non tramutare tale consapevolezza dell'importanza dell'EP in moralismo politico e riuscire a far introiettare questo habitus del proprio dovere professionale al lavoratore pubblico
- BGM difende il ruolo dei codici: non sono la soluzione alla corruzione ma un mezzo per cercare di evitarla e prevenirla

# Codici etici e di comportamento

- Sono utili alla lotta contro la corruzione
- promuovono valori condivisi per il personale pubblico
- offrono regole di comportamento per i casi dubbi
- generano aspettative negli amministrati
- spostano il confine tra malcostume tollerato e malcostume non tollerato

# Critiche ai codici etici (e risposta)

1. **Non prevedono sanzioni** quindi sono inefficaci
  2. **Sono più efficaci le norme della morale individuale:** per evitare la corruzione non servono le norme ma i valori civici e la maturità personale
- la norma del codice etico, proprio perché non prevede sanzioni, sviluppa un senso morale che non è privato, ma è di etica pubblica
  - il loro scopo è prevenire e indirizzare, per sanzionare ci sono le leggi dello Stato
  - il codice etico è alla base dell'educazione all'EP (valore educativo della norma)
  - inoltre, anche se il codice etico non contiene norme penali, i giudici penali ne tengono sempre più conto come strumento di interpretazione dei comportamenti ammissibili e non ammissibili (non leciti, illeciti); può facilitare l'interpretazione della legge (es. p. 150)

# Codice etico

- Per BGM è uno strumento di garanzia: permette all'interessato di conoscere i comportamenti da evitare sia perché illeciti, sia perché inopportuni
- I giudici possono usare i codici di comportamento ma non spetta a loro “applicarli” per la peculiarità del loro compito: è un compito che spetta alle amministrazioni e ai soggetti che concludono i contratti collettivi (compito non sempre adempiuto in modo soddisfacente)

# Principi fondamentali del codice di comportamento della P.A.

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?>

<urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:2013-04-16;62!vig=>

1. Onestà
  2. Trasparenza
  3. Efficienza
  4. Imparzialità
  5. Indipendenza
  6. Cura dei rapporti con il pubblico
  7. Tutela dell'immagine dell'Amministrazione.
- Presenti sia nella versione del 1994 sia del 2013

# Codice di comportamento dei dipendenti pubblici del 16/04/2013 n. 62-art. 1

- Art. 1  
Disposizioni di carattere generale
- 1. Il presente codice di comportamento, di seguito denominato "Codice", definisce, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta** che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.
- 2. Le previsioni del presente Codice sono integrate e specificate **dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni** ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.
- Ci sono i principi generali e l'indicazione di preparare codici specifici per le singole amministrazioni

# Codice PA 2013, art. 2 - Ambito di applicazione

- 1. Il presente codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni [...]
- 2. Le pubbliche amministrazioni [...] **estendono**, per quanto compatibili, **gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti**, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi di imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione [...].
- Importante perché estende le norme del codice anche ai consulenti della PA

## Codice di comportamento PA 2013, art. 3 (I)

1. Il dipendente osserva la Costituzione, **servendo la Nazione con disciplina ed onore** e conformando la propria condotta ai principi di **buon andamento e imparzialità** dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare.
2. Il dipendente rispetta altresì i principi di **integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza** e agisce in posizione di **indipendenza e imparzialità**, astenendosi in caso di **conflitto di interessi**.
3. Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o **nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione**. [...]

# Segue, art. 3 - Principi generali

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

6. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.

- Precisa i principi generali e “traduce” i principi fondamentali della Costituzione in termini di codici di comportamento.
- È un articolo forte, di principi fondanti di EP: disciplina e onore, buon andamento e imparzialità della PA, spirito di servizio e interesse pubblico, integrità, correttezza, buona fede, trasparenza, equità ecc., ma anche semplificazione amministrativa, rispetto dei livelli di prestazione

# Codice di comportamento PA. 2013, art. 4 (I) - 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 [...]. In ogni caso, indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità, [...] a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio

Si occupa di regali, pone dei limiti chiari; è più preciso su questo tema rispetto alla versione del 1994.

Per BGM la ricezione di doni o benefici da soggetti esterni all'amministrazione costituisce una delle maggiori cause di corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

Questa è una zona grigia dove è difficile individuare reati ma sono possibili distorsioni.

## segue 2013, art. 4 (II)

5. Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a **150 euro** [...]. 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.**

# Codice di comportamento PA 2013, art. 5

- 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.
- Riguarda il tema della partecipazione ad associazioni e organizzazioni per le quali si chiede trasparenza: i dipendenti devono informare i superiori quando tale appartenenza può interferire con i compiti del funzionario pubblico.
- È una questione di trasparenza, non è un permesso/divieto.
- Si riferisce solo ad associazioni il cui ambito di interessi possa interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio.
- In tali situazioni la trasparenza e il buon andamento dell'amministrazione è più importante della riservatezza

# Codice di comportamento PA 2013 art.6 - Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse

1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, **informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni [...]**
2. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni **in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi [...]**. 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.

Questo articolo riguarda la trasparenza degli interessi finanziari, è puntuale, si estende nel tempo (ultimi tre anni) e chiede l'astensione dal prendere decisioni nel caso del conflitto di interessi.

Il conflitto non è eliminato, si chiede che l'amministrazione sia informata (trasparenza) e l'astensione dall'operare nelle situazioni critiche (neutralizzazione).

# Codice di comportamento PA 2013, art. 7 - Obbligo di astensione

- 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 [...]
- Specifica la necessità della pratica della neutralizzazione
- Alla base della prevenzione e rimedio del conflitto di interesse vi è il principio di imparzialità (cfr. art. 97 Costituzione)

# Codice di comportamento PA 2013 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.

Articolo dedicato ai temi di prevenzione della corruzione e ai mezzi utili: non chiede solo l'astensione, ma che si segnalino al proprio superiore comportamenti illeciti di cui si sia venuti a conoscenza;

è il principio della superiorità del bene pubblico rispetto al bene privato.

# Codice di comportamento PA 2013, art. 9 - Trasparenza e tracciabilità

- 1. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni [...]
- 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.
- Riguarda la trasparenza e tracciabilità

# Codice di comportamento PA 2013 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.
- Va letto in relazione all'art. 54 che parla di onore: il pubblico dipendente deve essere un buon cittadino e ciò investe anche la condotta privata
- Ai dipendenti pubblici viene chiesto un certo decoro; ma l'impatto sulla vita sociale è minimo: non trarre vantaggi indebiti dalla propria posizione
- Il valore tutelato è l'immagine esterna dell'amministrazione (correttezza/fiducia dei cittadini)

# Codice di comportamento PA 2013 art.11 - Comportamento in servizio

1. [...] 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, [...] 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, [...] se non per motivi d'ufficio.

A partire da questo articolo si parla del comportamento in servizio, sia verso l'amministrazione, sia verso il pubblico;

i dipendenti hanno obblighi e divieti atti a tutelare l'interesse pubblico; si tratta della responsabilità riguardo alla propria funzione

BGM distingue etica pubblica e privata: per la privata il comportamento esterno può essere insignificante, ma è invece importante per la pubblica (EP è sempre un'etica della responsabilità e non dell'intenzione)

# Codice di comportamento PA 2013 art.12 - Rapporti con il pubblico

1. Il dipendente [...] opera con **spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità** e [...] nella maniera più completa e accurata possibile. [...] Il dipendente, fatte salve le norme sul segreto d'ufficio, fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento. Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità stabilito dall'amministrazione, l'ordine cronologico [...].

Rapporto fiduciario tra PA e cittadini

# Codice di comportamento PA 2013 art.13 - Disposizioni particolari per i dirigenti

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 [...]. 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.

Principio di trasparenza e imparzialità

## Codice di comportamento PA. 2013, art.13 (segue)

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.

Gli articoli finali sono indirizzati ai dirigenti.

# Codice di comportamento PA, 2013 art.16 - Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice

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

Specifica che il codice di comportamento non ignora il problema delle **sanzioni**: vi sono comportamenti che, seppur non catalogabili come reati penali, civili o amministrativi, sono infrazioni **sanzionabili** con procedimento disciplinare;

ciascuna azione deve essere valutata di per sé e si deve tener conto anche del danno d'immagine che deriva all'amministrazione.

## Codice di comportamento PA 2013 art.16 (segue)

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 [...].**

# Codici etici/di comportamento e PA

- Il Codice è un potere normativo, che la legge attribuisce al ministro della Funzione pubblica; quindi è una **fonte normativa** (secondaria)
- Essi indicano una via di condotta ma possono indicare anche la via per emanare sanzioni, anche se non le emanano direttamente (ne indicano i principi); vogliono indirizzare e non reprimere
- Il dipendente in questo modo ha a disposizione la linea di condotta da seguire e può conoscere i criteri che potrebbero guidare il giudizio e la sanzione in caso di eventuali inadempienze (prima vengono fissati i doveri d'ufficio e dopo la sanzione)
- Limitano la discrezionalità di chi deve eventualmente valutare la responsabilità
- Le modalità della sanzione disciplinare sono demandate ai contratti collettivi

# Relazione codici e contratti

- L'esistenza del Codice etico difende il dipendente pubblico che non può essere sottoposto a provvedimento disciplinare se si comporta entro le norme del Codice
- Il Codice può aiutare l'amministrazione a individuare le eventuali infrazioni
- Ciò non implica che l'azione contraria al Codice debba essere sanzionata automaticamente (perché **la responsabilità disciplinare è affidata ai contratti**)
- In tutti i casi i codici limitano la discrezionalità dell'amministrazione: «Consentendo una conoscenza preventiva di ciò che l'amministrazione pubblica, come datore di lavoro, intende per corretto svolgimento dei compiti del dipendente» (p. 169)

# Formazione del personale

- Domanda: è meglio insegnare le regole specifiche in ogni singola amministrazione oppure sensibilizzare ai principi generali?
- Non c'è una risposta: il primo metodo può sembrare riduttivo, il secondo generico; è forse utile pensare a una **doppia strategia** che colleghi i due approcci, in modo che il personale impari le regole della propria amministrazione ma le colleghi a principi più generali di educazione civica e sappia interpretare i regolamenti; i due approcci si completano.
- È fondamentale il processo di formazione e aggiornamento: dovrebbe essere costante, a partire dalla pre-assunzione.
- La differenziazione è importante perché i problemi di EP sono diversi a seconda del personale cui si rivolgono quindi servono norme specifiche: oggi ci sono codici di comportamento per quasi tutte le amministrazioni.

- I programmi di formazione dovrebbero adattarsi alle varie categorie del personale; importante soprattutto per il personale esposto (es. chi si occupa di controlli fiscali o stipula contratti).
- Nelle attività di formazione dovrebbero essere coinvolti gli stessi impiegati, sindacati e associazioni degli impiegati.
- Lezioni, seminari, assistenza nell'applicazione delle regole e soluzione di casi dubbi, consulenza, pubblicazioni divulgative ed esemplificative.

# Cap. V - Specificità delle parti terze

- Magistrati in senso stretto ma anche funzionari di autorità imparziali (es. Banca d'Italia): coloro che svolgono funzioni arbitrali e imparziali
- Pu essendo in gran parte impiegati pubblici sono soggetti a codici di comportamento distinti
- Devono essere esenti da ogni condizionamento o influenza
- I principi generali delle norme di comportamento non sono molto diversi da quelli degli impiegati della PA, tuttavia lo standard dei principi è più elevato:
- vale il principio di trasparenza, correttezza ed efficienza, ma ai giudici non è richiesta la “buona condotta”, bensì una “**moralità e condotta incensurabili**”
- i magistrati sono dotati di un forte potere di influenza che va al di là delle loro intenzioni: alcuni atteggiamenti possono essere considerati forme di intimidazione

# Specificità delle parti terze

1. Criteri di condotta più elevati (anche in ingresso);
2. Controllo del loro «oggettivo» potere di condizionamento;
3. Limiti d'azione in sfere del tutto lecite per altri cittadini.  
Le parti terze sono i magistrati e tutti coloro che svolgono un ruolo di arbitrato nella società; questi hanno con l'EP un rapporto diverso da quello degli impiegati della PA e dei politici eletti; **il loro compito infatti è garantire l'imparzialità; ma possono garantirla se non subiscono influenze indebite e/o condizionamenti.**  
BGM usa il termine magistrati= tutti i pubblici funzionari che svolgono o contribuiscono a svolgere funzioni arbitrali e imparziali di applicazione della legge.

# Codici etici dei magistrati

1. La legge impone che i magistrati abbiano codici di comportamento specifici;
2. Sono le associazioni di categoria (e non organi esterni) a elaborare i codici etici dei magistrati;
3. Le esigenze di indipendenza e imparzialità sono molto forti;
4. I magistrati aderiscono a tali codici.  
Hanno codici etici non imposti dall'alto ma elaborati e accettati dalla stessa categoria; è obbligo di legge che li abbiano; ciò è dovuto alla specificità del ruolo dei magistrati che devono essere indipendenti e imparziali.
5. La codificazione di queste regole si inquadra nell'ambito dell'EP, ma anche della deontologia professionale (tali codici tutelano i cittadini e le categorie professionali).

# Codici etici dei magistrati

- Si mantengono su un livello generico, anche se con principi superiori
- Da una parte sono dipendenti pubblici, ma dall'altra svolgono funzioni simili a professionisti come avvocati e notai
- Per questo ci sono differenze con i codici di comportamento/etici di altri dipendenti pubblici
- Hanno ruoli più complessi e difficilmente normabili; es. conflitto di valori tra riservatezza e diritto di accesso ad alcune informazioni o tra riservatezza e libera espressione del proprio pensiero
- A questi codici manca il rilievo dato alla responsabilità individuali e ai possibili futuri rapporti di lavoro.

## Differenze tra i codici di comportamento della P.A. e i codici etici dei magistrati (I)

I codici della P.A. sono

- a) Eteronormati
- b) Legati alla contrattazione collettiva
- c) Consegnati ai dipendenti
- d) Coordinati con la disciplina contrattuale
- e) Sono denominati «codici di comportamento»
- f) Mancano di riferimento ad azioni disciplinari, anche se costituiscono una guida per il comportamento

## Differenze tra i codici di comportamento della P.A. e i codici etici dei magistrati (II)

I codici dei magistrati sono:

- a) Autonormati;
- b) Sottoposti all'adesione degli interessati;
- c) Contengono indicazioni di principio;
- d) Sono denominati «codici etici».

# Cap. VI - I privati e il servizio pubblico

- In un periodo in cui i confini tra pubblico e privato sono poco netti, problema: capire se e come utilizzare lo strumento dei codici etici per i settori privati che operano in rapporto al pubblico
- Il confine è labile perché vi sono parti del pubblico che si privatizzano e i meccanismi del diritto pubblico sono spesso considerati validi per un'applicazione nel privato

# Funzionari onorari

## Non sono impiegati veri e propri

1. Non hanno un vero rapporto di impiego;
2. Non hanno superato un concorso pubblico;
3. Sono stati nominati (o eletti);
4. Hanno una disciplina ridotta di diritti e obblighi;
5. Ricevono un'indennità e non una retribuzione;
6. Hanno un rapporto di impiego a termine.  
Tra i funzionari onorari ci sono gli eletti, ma anche capi di gabinetto dei ministeri e assessorati, dei membri del CSM, dei rettori delle Università ecc.; hanno funzioni pubbliche quindi dei precisi doveri verso il pubblico; a loro è tuttavia impossibile individuare un unico codice di comportamento per l'eterogeneità dei funzionari onorari.
7. Spetta alle singole amministrazioni definire le regole di condotta.

# Rapporto pubblico/privato

- Se il codice etico per l'amministrazione pubblica è previsto per legge, la formulazione di codici etici o di comportamento per le imprese private può venire solo da una scelta volontaria dell'impresa
- Eppure se gestori privati si occupano di servizi pubblici, dovrebbero avere un codice etico
- Quando le aziende private hanno adottato un codice etico si sono uniformate a quello pubblico del settore di riferimento
- In questa direzione si muove uno strumento diverso: le carte dei servizi pubblici che indicano i livelli dei servizi che l'impresa privata deve erogare al pubblico dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

# Rapporto pubblico/privato

- Si sta creando un processo di contagio negli anni: si sente il bisogno di codici etici nelle attività che hanno a che fare con il pubblico, anche se non si possono definire come attività di natura totalmente pubblica o perché sono in tutto o in parte di proprietà o gestione privata
- I privati che svolgono funzioni pubbliche devono rispettare certi obblighi e principi, es. art. 54 della Costituzione o rispettare principi di trasparenza, la neutralizzazione, evitare il conflitto di interessi.

# Codici deontologici

1. Sono codici etici propri delle professioni private che possono avere una ricaduta sul pubblico;
2. Sono emanati dagli organismi interni di ciascuna professione;
3. Sono finalizzati agli interessi dei professionisti;
4. Si devono occupare di offrire un buon servizio anche ai clienti;
5. Sono questi ultimi a pagare direttamente il servizio ottenuto. Oltre al problema delle funzioni pubbliche dei soggetti privati, ci sono le funzioni private di rilievo pubblico; caso tipico è quello degli ordini professionali (es. medici): molti si danno dei codici deontologici, elaborati dalle categorie professionali; essendo un lavoro anche rivolto all'esterno, devono tener conto anche dell'interesse del pubblico (pazienti o clienti)
6. Gli ordini professionali sono infatti enti pubblici.

- Sono campi in cui l'EP si sta diffondendo: può essere un primo passo per limitare il dilagare della corruzione
- ...Apologo dell'onestà nel Paese degli onesti...o dei non troppo corrotti...