



COMUNE DI ARAGONA

Provincia di Agrigento

CODICE ETICO E DI COMPORTAMENTO

(ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.LGV. 165/2001 e del DPR 62/2013)

(2013 – 2016)

**RELAZIONE
ILLUSTRATIVA**

Allegato al

Codice etico e di Comportamento del Comune di Aragona, adottato con DS n. 195/89 del 12.12.2013



1. Premessa e presentazione

Nell'elaborazione del **Codice Etico e di Comportamento del Comune di Aragona** (*Codice interno*) si è tenuto conto delle disposizioni nazionali rimesse nella L. 190/2012, nel Dpr 62/2013, nel *Piano Nazionale AntiCorruzione* e nelle *Linee Guida* adottate dall'Anac (delibera 75/2013), nonché delle disposizioni locali consistenti nelle specifiche Linee Guida sull'applicazione della L. 190/2012, adottate con la GC 138/2012, e nel Piano Comunale di Prevenzione della Corruzione (PIANO o PTCP), adottato con DS 61/29 del 28.03.2013. I contenuti degli istituti disciplinati nel Codice proposto, poi, sono stati arricchiti: dall'esperienza ricavata dal vissuto di un'annualità di PIANO; da diverse consultazioni interne con il vertice politico, la dirigenza, l'Oiv e l'UPD; dal prolungato tentativo di coinvolgimento degli stakeholder (avviso pubblicato per oltre un mese, tra ottobre e novembre 2013), andato purtroppo infruttuoso.

Per la redazione, invece, si è provato, innanzitutto, a rifuggire dal trasporto meccanico dei precetti del Dpr 62/2013, e farne invece occasione di crescita e riordino interno delle diverse indicazioni comportamentali di cui, nel tempo, la Struttura si era dotata.

Come avvenuto per i *Piani di prevenzione della Corruzione*, anche i *Codici di Comportamento* delle PA, voluti dalla Legge anticorruzione del 2012, nascono in un clima di incertezze e imprecisioni legislative che, alla soglia della loro prima generazione, li rendono inutilmente claudicanti.

Non si tratta, certo, di merito: questo c'è tutto nel preliminare *Codice generale* di cui al Dpr 62/2013, dentro i cui confini devono stare le nuove regole dei codici interni. Il gran limite consiste nel fatto che il *Codice generale*, da una parte è fin troppo ripetitivo di regole comportamentali e precetti già previsti e presidiati dall'ordinamento giuridico; dall'altra impone che, dentro questo perimetro preesistente e socialmente riconosciuto, le PA creino altre nuove regole: e questa è cosa non facile.

A complicare i pensieri ci si son messi, in aggiunta, i contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione (*Pna*), approvato l'11 settembre 2013, e i pronunciamenti dell'Autorità Nazionale AntiCorruzione (Anac), per la precisione quelli delle *Linee guida in materia di Codici di Comportamento delle Pubbliche Amministrazioni (Linee Guida)*, rese note solo il 7 novembre 2013: per vero, è sembrato che i vari deliberati abbiano sì voluto tradurre la legge e darvi un contenuto reale ed effettivo, ma talvolta è parso che siano andati oltre la stessa legge, fissando competenze e adempimenti non rinvenibili nel testo legislativo e, talvolta ancora, in forte stridore con altre regole altrove allocate.

Il tutto è stato accompagnato dal tuonare di sanzioni a destra e a manca, scandito da una tempistica imperativa, capace di accavallarsi con una delle peggiori concentrazioni di contemporanei adempimenti per la PA, vecchi e nuovi, tra dicembre 2013 e gennaio 2014, quali il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e il Piano Triennale della Trasparenza, ovvero altri "corpi" normativi interni, bisognevoli anch'essi di studio, analisi, elaborazioni, raccolta dati, e altro ancora, da tradurre in relazioni, trasmissioni, approvazioni e altro ancora.

Calendario alla mano, dopo la Legge n. 190 del novembre 2012, per vie di fatto il primo semestre 2013 è servito al legislatore per approvare i canoni della nuova PA, fatti di nuovi contenuti e nuovi adempimenti, anche burocratici; i successivi cinque mesi sono serviti alle Conferenze e alle varie Autorità per stabilire come fare, definendo (e fisiologicamente implementando) compiti e burocrazia; l'ultimo mese del 2013 e il primo del 2014 sono stati concessi alle PA italiane, già infossate tra le macerie di altri fronti, per fare tutto quello che si è appena finito di dire.

Con tali premesse, probabilmente sconosciute al legislatore che le ha volute e votate, si prova a circoscrivere il campo d'azione del prossimo Codice di Etico e di Comportamento del Comune di Aragona, per come pensato possibile.

2. La redazione e le competenze interne

Con un dettaglio imbarazzante e insolito per un legislatore che evita di intervenire, di regola, sulle competenze interne delle PA, sia perché deve rispettare l'autonomia organizzativa, sia perché il dover restar generico è un bisogno (essendo diversissime le PA), dal Dpr 62/2013 sono state tracciate, innanzitutto, le figure cardine di ciascun Codice di comportamento, cioè il Responsabile della prevenzione della Corruzione (RPC) e l'Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD), e sono stati, altresì, distribuiti i compiti fra essi: questi, si ricorda, nella realtà di tutti i giorni corrispondono, rispettivamente, a una persona precisamente individuata e a una struttura d'ufficio presunta esistente.

Tra un dire e un altro, più o meno approfondito, però, è sortito che da nessuna parte fosse stabilito con chiarezza chi doveva provvedere ad elaborare e redigere il Codice interno: invero una difficoltà relativa per gli operatori di trincea, già usi a trovare il senso possibile nelle disposizioni più fantasiose del legislatore, perché il Dpr 62/2013 recava (e reca tutt'ora) che l'UPD, già investito delle funzioni di ufficio etico e di diversi compiti di verifica e analisi sul *Codice interno*, tra l'altro è fatto depositario del curare "*l'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione*".

In via interpretativa, proprio per il tipo di consegne direttamente attribuite all'UPD e l'inequivoca formula sull'aggiornamento, era stato diffusamente ritenuto, nelle PA, che fosse conseguente essersi determinato nell'ufficio medesimo (UPD) il compito di redigere il *Codice interno*, seguendo le relative procedure.

Presso il Comune di Aragona, in aggiunta alle preliminari richieste ai Settori contingentate dall'applicazione diretta degli artt. 5, 13 e 17 del Dpr 62/2013 (*note prot. 293/UPC e 294/UPC del giugno 2013 e nota 313/UPC, sollecitate con note 363/UPC del luglio 2013, 389/UPC e 390/UPC di agosto 2013*), sono state subito richieste le lavorazioni da parte dell'UPD, con note 325/UPC del luglio 2013 e 405/UPC del settembre 2013.

A distanza di tre mesi dalla pubblicazione del Dpr 62/2013 (adottato ad aprile 2013, ma reso in Gazzetta Ufficiale solo al successivo giugno 2013), il Pna ha stabilito, tout court, che a redigere il Codice doveva essere il RPC. Si è trattato di un improvviso cambio di direzione, assolutamente autodeterminato dall'Anac, non fondato su alcun precetto normativo. Solo in tal senso non se ne comprende il motivo, ma non vale la pena soffermarvisi: ciò perché proprio l'assenza - sul punto - di precise indicazioni legislative, porta comunque a considerare accettabile, diritto alla mano, la suddetta indicazione di competenza. È pacifico, tuttavia, che detta scelta dovrà articolarsi, in sede di aggiornamento, con il preciso e chiaro precetto normativo a carico dell'UPD ("*cura l'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione*"), da cui deriva che solo il primo codice di comportamento deve essere elaborato/redatto/proposto dal RPC; gli aggiornamenti del *Codice interno* avranno altra paternità.

Non concordano completamente tra le fonti, invece, le consegne attese dagli Organismi indipendenti di Valutazione, ora chiamati, direttamente dalla Legge 190/2012, a un compito preciso in relazione ai Codici di Comportamento, vale a dire rendere su di essi *parere obbligatorio*; ora assoldati dall'Anac, nelle sue *Linee Guida*, per consegne anche di natura ispettiva: secondo l'Anac, non solo gli Oiv si devono preoccupare, al momento di rendere il parere, che i Codici locali siano conformi alle *Linee Guida* dell'Anac (*non alla legge, ndr*), ma gli stessi organismi devono svolgere un'attività di "*supervisione*" sull'applicazione dei Codici tutti, perché considerati, dall'Anac, tra le strutture di controllo interno.

3. I destinatari e il rapporto con le (loro) altre fonti

L'Anac, sia nel Pna che nelle *Linee Guida in materia di Codici di Comportamento*, naturalmente auto-replicandosi, sottolinea la portata innovativa del Dpr 62/2013 in seno all'ordinamento nazionale, nella parte in cui estende le regole comportamentali minime anche nei confronti di **soggetti esterni**

all'Amministrazione, con espresse conseguenze di decadenza contrattuale nei confronti di collaboratori, consulenti, imprese fornitrici di beni o servizi, in caso di mancato rispetto.

Si tratta di una regola che suscita molte perplessità, sia in termini sostanziali che in termini procedurali: una disposizione di natura comportamentale, comunque denominata, presuppone che il soggetto che deve osservarla sia in grado di farlo, cioè sia giuridicamente investibile della *consegna* e possa effettivamente assumerla: tale circostanza, che nel rapporto di lavoro dipendente presso la PA si mantiene saldamente ancorata all'intera impalcatura dei codici disciplinari dei CCNL (*non a caso espressamente richiamati dal Dpr 62/2013*), nei soggetti esterni all'Ente può avere solo natura di obbligazione contrattuale e valere, come tutte le *condizioni*, non solo se essa è lecita e possibile, ma anche se, congiuntamente alle altre, non altera l'equilibrio del contratto tutto.

Ne deriva che della volontà legislativa in parola se ne può comprendere e apprezzare il senso, non i contenuti reali, dal momento che le regole comportamentali imposte per la pubblica dipendenza, con la relativa vastità e declinabilità di quelle che incidono sulla sfera privata del dipendente, hanno e possono avere base su presupposti solo "pubblici". Se detti precetti si trapiantano in un campo diverso, vale a dire nei rapporti esterni di collaborazione, consulenza e servizi di fornitura di beni e servizi, rischiano di snaturarsi e degenerare in "*vessazioni*", e magari anche in "*condizioni*" impossibili e illogiche, ancor più quando si richiedono a gruppi di soggetti o soggetti provvisoriamente incaricati come, ad esempio, per le imprese, che hanno proprie regole di organizzazione e gestione.

Non è un caso, invero, che il legislatore abbia usato, per dette ipotesi di estensione, la comoda formula del "*per quanto compatibili*", espressione che, in sede applicativa, è solo in grado di ingenerare confusione, difficoltà applicative e contenzioso.

La proposta del Codice interno, regolata agli artt. 3 e 31, non solo ne dà avviso ma richiede espressamente, ai Responsabili della gestione, una particolare cura nell'inserimento delle prescrizioni applicabili, in sede di redazione dei bandi e/o avvisi di reclutamento: ciò in quanto, come presentato, il comportamento richiedibile al soggetto esterno transita dalla caratteristica della prestazione richiesta, e conseguente corretta calibrazione del "*per quanto possibile*" voluto dalla norma.

Nemmeno serena può dirsi, infine, per un aspetto solo potenziale, l'applicazione nei confronti del personale dipendente.

Per detti soggetti le problematiche imposte dal codice non consistono nei contenuti, tutti assolutamente pretendibili, ma va tenuto ben presente che detta aspettativa di rispetto delle "nuove" norme affonda radice nella congruenza, sostanziale, delle regole del *Codice generale* con le prescrizioni vigenti della PA, maturate nel tempo, e nel tempo rimesse, man mano, nei propri codici disciplinari (*cfr. art. 30 del Codice interno proposto*).

Quel che rileva, invece, è il discutibile collegamento ordito dall'Anac sul rapporto tra Dpr 62/2013 (e relativo Codice interno) e CCNL (e relativo Codice disciplinare). Il primo irrompe e obbliga in materia disciplinare tipicamente demandata, salvo alcuni aspetti, al CCNL, e lo fa sulla scorta della disposizione normativa di base, cioè il D. Lgv. 165/2001, che mantiene diverse aperture all'accesso della legge in materia di sanzioni per i pubblici dipendenti: tale strutturazione rende compatibili con l'Ordinamento le previsioni dello stesso *Codice generale*, il quale non manca di introdurre ipotesi di sanzioni espulsive per violazione di talune regole del comportamento.

Tuttavia, se è pur vero che "*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*", non sfugge il forte attrito provocato dall'incontro tra Legge e *Linee Guida*: la prima fonte proclama che "*la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi*" e, ancora, che "*le sanzioni applicabili sono quelle*

previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, incluse quelle espulsive” (e in tal senso ha chiosato pure il Pna, secondo cui “le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte a pieno titolo del “codice disciplinare”); la seconda fonte, invece, si spinge a suggerire che “l’amministrazione può specificare, in corrispondenza di ciascuna infrazione, il tipo e l’entità della sanzione disciplinare applicabile, individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, oltre a quelle espulsive nei casi indicati dai commi 2 e 3 dell’art. 16 del codice generale”.

Tracciata la crepatura, è ancor più sorprendente leggere le *Linee Guida* quando provano a motivare/legittimare l’opportunità di “specificare”, da parte di ciascuna PA: sorprendentemente, la facoltà viene legata al dover diffidare dei propri organi interni deputati alla giurisdizione domestica, cioè dei propri UPD, quelli cui il Dpr 62/2013, tra l’altro, non solo attribuisce compiti profondi e penetranti in materia di controllo, ma anche le funzioni di comitato/ufficio etico (“*giòva precisare che non si tratta di introdurre nuove sanzioni, ma soltanto e ove necessario di articolare, in relazione alle violazioni dei singoli obblighi contenuti dal codice di comportamenti, le sanzioni previste dalle legge e dalla contrattazione collettiva; e ciò al solo fine di limitare il potere discrezionale dei responsabili degli Uffici per i procedimenti disciplinari, a tutela dei singoli dipendenti?*”).

Concludendo, sui destinatari e le fonti, più volte ripresi nel Codice di Comportamento del Comune di Aragona in illustrazione, si osserva che, in termini reali, l’indicazione codicistica dei destinatari esterni sembra idonea a richiamarvi dentro il personale non formalmente/propriamente dipendente, o a regime giuridico speciale (ad esempio, contrattisti, LSU/ASU, assegnati per pubblica utilità, stagisti, etc..), cioè soggetti individualmente identificati, che sono effettivamente internalizzati e resi organici nella struttura organizzativa della PA, di cui usano i mezzi, di cui seguono le regole di funzionamento, con una certa stabilità-continuità, ancorché per un periodo di tempo limitato.

Per completezza di argomento, il rispetto del Codice interno è stato necessariamente collegato alle procedure di valutazione della performance sia in relazione al comportamento individuale, sia in relazione alla vigilanza sul rispetto da parte del personale gerarchicamente sottoposto (*cf. art. 32 del Codice interno proposto*).

4. I principi e le regole da osservare

Si è ritenuto “creare lo spazio”, nel proposto Codice di Comportamento del Comune di Aragona, per i *principi di Etica* (*cf. art. 4 del Codice interno proposto*). Si tratta di materia delicata e soggetta a riflessioni e maturazioni, assai diversa dalla catalogazione di regole comportamentali: certamente non definibile da una procedura resa così contingentata e scomposta dal legislatore, né attribuibile a un proponente/redattore scelto dall’Anac.

Per questi motivi, coniugando l’importanza dell’occasione per introdurli e il bisogno di avviare un processo ampiamente partecipato per la loro sagomatura, si è ritenuto imbastire un preliminare contenuto e una minima struttura, contemporaneamente tracciando gli estremi minimi della più ampia diffusione (*cf. art. 5 del Codice interno proposto*).

Passando in rassegna valori e precetti rimessi nel *Codice generale*, riconducibili alle basilari regole del viver civile e, ancor più, sul versante amministrativo, a quelle comprese tra il dovere di essere imparziali e quelle di non abusare del “proprio” potere pubblico, ci si trova davanti al bivio tra accusare di banalità il lavoro del legislatore o, all’opposto, provarne a vedere il positivo passo avanti.

È l’epoca attuale, profondamente ammorbata di laicità e libertà, che lascia rinvenire come scontati e consolidati certi doveri pubblici, al punto di non poter comprendersi subito il perché, ancora oggi, si debbano declinare le regole, ben conosciute, del come ci si deve comportare, all’esterno e all’interno della PA.

Ma è altrettanto vero, che alcune questioni sono più che attuali e concrete, come la posizione in “conflicto di interessi”, presente nel proposto Codice interno (*artt. 9 e 10 del Codice interno proposto*) e nel richiamato Piano Comunale triennale della prevenzione della Corruzione (*cf. art. 11 del Codice interno proposto*), che è ormai attenzionata assai frequentemente, nonostante sia ancora embrionale la sua pienezza concettuale e sostanziale.

Se si appropria il decalogo del Dpr 62/2013 da detta prospettiva, pertanto, va riconosciuto il valore civico del Codice che, con primordiale chiarezza, fotografa un’idea precisa e pubblica di PA italiana e interviene su regole e precetti, assolutamente naturali solo per coloro che si ritrovano, di proprio, tra le persone corrette in senso pieno e reale; per gli altri, è molto più pericoloso e molto meno banale, dal momento che il Codice intesse una rete parzialmente invisibile dove è facile cadere.

La struttura del *Codice generale* è costituita da una logica di auto-responsabilizzazione del dipendente, a qualsiasi livello: non mancano i richiami ai controlli, alla vigilanza generale e particolare, ai compiti altrui, ma l’intera architettura del Dpr 62/2013 si basa sulla disciplina e sul *come* dell’individuale modo di essere. A ciò si aggiunge, a suo rinforzo di sostanza, che le scelte comportamentali dentro la PA adesso non lasciano indifferente la PA, la quale “si presenta” ed “esterna”, nella sua mission pubblica, non più ed esclusivamente con atti e provvedimenti, ma altresì con il buono o cattivo fare dei propri dipendenti, con un “buono” che, purtroppo, è solo un’attesa felice conseguenza, non occasione di apprezzamento e valorizzazione.

Sono queste nuove prospettive che qualificano la scelta del legislatore, ferma restando la critica all’incompletezza del sistema che – come sopra evidenziato – continua a deresponsabilizzare la componente decisionale non “dipendente pubblico”. Delude, senza bisogno di commento, l’evidente non volersene occupare del *Codice generale*, e il dover prendere atto che quando profila l’ipotesi di “*pressioni politiche, sindacali o di superiori gerarchici*” lo fa con finalizzazione nella punizione del dipendente che non si è astenuto dall’asseccarle, nulla prevedendo per chi le ha esercitate.

Nel merito del provvedimento proposto, andando oltre, si deve dar notizia della scelta, in sede di redazione del *Codice interno*, di seguire l’andamento del *Codice generale*, ricordandone sempre la sua precettività totale e indipendente da tutto, anche dallo stesso *Codice interno*.

Se si riconosce sensato, nel *Codice Generale*, l’aver ribadito che ogni fare, all’interno della PA, deve essere caratterizzato dal non nuocere agli interessi e all’immagine dell’Istituzione; dall’essere imparziale; dal doversi sentire PA anche nei confronti dell’altra PA, può meglio leggersi la sequela di disposizioni del *Codice interno* che, su ogni punto, limitando il riversamento dei contenuti del Dpr 62/2013, si è prefisso di guidarne l’esecuzione tracciandone il significato sostanziale e indicandone gli attori.

Particolare attenzione ha richiesto la definizione del confine della regalia accettabile (*art. 4 del Dpr 62/2013 e art. 7 del Codice interno proposto*). La soglia dei 150 euro, prevista dal *Codice generale*, non pare possa considerarsi oggettivamente corretta o meno, ma qui si lamenta che il precetto normativo non faccia comprendere con chiarezza, e come dovrebbe, cosa si tuteli. La selezione tra lecito e illecito, affidata al prezzo commerciale del regalo/utilità, può essere indizio, ma proprio perché la norma non evidenzia i valori presidiati, tra i quali tutti spicca l’imparzialità, e sceglie invece di restare neutra–generica e con varie aperture, perde di vista che il “bene” può sgretolarsi, volendolo, già con pochi centesimi di euro e in infiniti altri modi. Tanto più grave la mancanza descrittiva, poi, se si considera che su detta disposizione si fonda un’ipotesi di licenziamento, ancorché a seconda della combinazione di alcune circostanze.

A livello locale si è provato a dare una chiave di lettura, suggerendo di marcare la differenza sostanziale tra: da una parte, la naturalezza sociale di taluni comportamenti, sia con l’esterno del momento, sia con l’interno storico insieme al quale si attraversa una buona parte della vita, così riconoscendo accettabili e

inoffensivi taluni eventi (ad esempio, il caffè offerto al bar, l'occasionale colazione di lavoro, il gadget aziendale simbolico – entro un valore commerciale di pochi euro - per un'occorrenza nota che non attiene al servizio, oltre a doversi tener anche conto dei rapporti di parentela, tra l'altro altrove presidiati, ai quali la disposizione resta estranea); dall'altra parte, l'inappropriatezza degli stessi e altri comportamenti con l'esterno o con l'interno, quando non si riesce a garantire la specchiatezza indiscutibile della pubblica funzione di cui si è titolari, ancorché trattasi di oggettive inconsistenze per sostanza ed entità, che comunque si prestano a favorire una visione alterata dell'essere PA.

Per questa motivazione, congiunta alla difficoltà di ingessarla in articoli e commi, la regola deve essere applicata e vissuta con sana intelligenza e serenità, senza terroristico abominio generalista: a ciò non restano estranei, ovviamente, i margini insuperabili della codificazione generale e interna, né la permanente responsabilizzazione di ciascuno, fatta di correttezza e senso pubblico, di contegno, di misurazione etica dell'adeguatezza e dell'opportunità, senza facili sconfinamenti nell'auto-assoluzione o dentro confini dati per corretti.

Partecipazioni ad associazioni e organizzazioni (art. 8 del Codice interno proposto), al pari di tutte le altre comunicazioni (artt. 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 29 del Codice interno proposto), quali quelle sugli interessi finanziari (art. 9 del Codice interno proposto), quelle sui conflitti di interesse (artt. 9 e 10 del Codice interno proposto), o le disposizioni particolari per i dirigenti (art. 17, 18, 28 del Codice interno proposto), e la "gestione" degli atti negoziali (art. 16 del Codice interno proposto), sono disposizioni che convergono necessariamente sull'obbligo di astensione (art. 10 del Codice interno proposto), un pilastro centrale dell'intero Codice generale e del Codice interno, istituito inevitabilmente normato con la sua fisiologica indettagliabilità.

Va sottolineato, del caso, come proprio il bisogno di auto-ricercare, individualmente, il dovere di astenersi si arricchisce, adesso, dall'obbligo di farlo quando ci sono ragioni di convenienza, e ciò significa che, nei profili del precetto c'è il cercare la correttezza sostanziale e il bisogno di non lasciare ombre anche quando, per legge, tutto sembra a posto o lo è davvero.

Il comportamento in servizio (artt. 19-24 del Codice interno proposto), infine, fatto di rispetto delle regole e dell'utenza (vedasi anche art. 11 del Codice interno proposto, sul rispetto del Piano di prevenzione della Corruzione e sulla responsabilizzazione dei referenti, art. 12 sul rispetto delle norme in tema di pubblicità e trasparenza, nonché artt. 4 e 23), di buone prassi dentro un tutto di buona creanza (art. 17 del Codice interno proposto che richiama espressamente l'art. 13 del Dpr 62/2013, e artt. 19, 20, 21, 22, 23 del Codice interno proposto), di obblighi di segnalazione degli illeciti comportamenti altrui (art. 25 del Codice interno proposto), con garanzia di anonimato, quasi integrale, per il segnalante interno o esterno (artt. 26 e 27 del Codice interno proposto), è il reale contenuto di una serie di altre disposizioni diffuse nella restante parte del Dpr 62/2013 e del Codice interno.

A ciò fa eccezione la disposizione che si preoccupa di richiedere qualcosa di più, in aggiunta ai precisi obblighi a cui si è tenuti per particolari concomitanze espressamente normate, relativamente alla sfera privata del dipendente (art. 10 del Dpr 62/2013 e art. 13 del Codice interno proposto), che in loco si è scelto provvisoriamente di trattare come in legge. Tuttavia, si osserva che non è una novità assoluta, per l'ordinamento, entrare nel privato del dipendente: si pensi, ad esempio, alle disposizioni contrattuali che richiedono al dipendente di non ritardare il recupero psico-fisico in caso di assenza per malattia; ma la disposizione del Codice Generale ha una sua portata speciale nella parte in cui traccia un profilo di scompostezza comportamentale non legata a una circostanza che ve ne dia motivo, ma ad un dover essere "ordinario" e in un contesto extra lavorativo ove, comunque si scriva, ci si attende che il dipendente "non sfrutta, né menziona la posizione che ricopre [...] e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione" (art. 10 del Dpr 62/2013).

5. Le “codificazioni” discutibili

La parte “narrativa” del Codice può ben individuarsi, ancorché impropriamente, nel carico di fonti postume di rango istituzionale, in modo specifico il *Pna* del settembre 2013 e la deliberazione dell’Anac n. 75 di ottobre-novembre 2013 che approva le *Linee Guida* sui codici di comportamento, comprensive di indicazioni sui contenuti e sulle elaborazioni. Su talune incongruenze tra le fonti si è avuto modo di dire sopra, al pari dell’infelice rimando alle PA di stabilire e codificare in concreto. Si è altresì già argomentato del diverso trattamento tra i destinatari naturali del Codice e coloro che vi vivono intorno e, soprattutto, si è evidenziato il tendenzioso aleggiare del sospetto interno, lasciato filtrare a proposito del rapporto tra Amministrazione e proprio UPD.

Su questo pernicioso versante, c’è da dire che le *Linee Guida* sono ritornate un’altra volta e in un’altra occasione: “*I codici di comportamento dovranno inoltre rivolgere una particolare attenzione a quelle categorie di dipendenti pubblici che svolgono attività di natura tecnico-professionale o che sono impiegati presso strutture interne di rappresentanza legale dell’amministrazione o presso gli uffici per le relazioni con il pubblico. Eguale attenzione va inoltre prestata a coloro che sono impiegati presso gli uffici di diretta collaborazione del vertice politico*”.

Il capoverso è un altro riscontro del travagliato tormento dell’Anac a proposito di alcune categorie di personale.

Da una parte, il Dpr 62/2013 sospinge a rispetto e correttezza, senza discriminazioni e in ogni verso, assumendo detti valori come basilari per la PA, e l’Anac ne sottolinea indirettamente l’antica tradizione e vigenza, indipendentemente dal *Codice generale*, che pare averli solo ricordati. Dall’altra, si fa “discriminazione” proprio all’interno, non solo diffidando, ma tacciando di *particolare attenzione* alcune categorie di dipendenti che hanno la sfortuna/fortuna di attendere ad alcuni specifici uffici.

Poiché l’Anac, nel passaggio disaminato della delibera, dimentica di descrivere il fine della *particolare attenzione* e/o cosa in concreto richiede farsi, resta il dubbio che possa aver voluto postulare, alternativamente, il tutelare/aiutare/proteggere oppure il controllare/puntare/pedinare detti dipendenti, in entrambi i casi perché operano in contesti evidentemente pericolosi e a rischio.

E in questo dubbio si preferisce restare, pena dover convenire sull’ufficializzazione di un preconcetto ingiustificabile e dannoso su determinate figure/lavori, oltre che incompatibile con la legge e molto altro. Nelle more che pervengano indicazioni di lettura da parte dell’Autorità nazionale anticorruzione, se n’è provato a lasciare dovuta traccia con l’indicazione, per le citate categorie, di una priorità nelle attività di formazione/sensibilizzazione (*art. 28 del Codice interno proposto*).

Cambiando fronte, va annotato per completezza, che dubbio e perché s’impongono anche sull’inattesa inversione normativa a proposito del supporto alle Amministrazioni, da parte dell’Anac.

Sul punto, una precisa disposizione del Dpr 62/2013, recita ancora che “*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*”: la disposizione, come si legge, legittima i vari UPD delle Pubbliche Amministrazioni a interloquire con l’Anac, per ottenerne chiarimenti e orientamenti che avrebbero valore non solo per la PA richiedente, ma per l’intera platea degli operatori, con indubbio vantaggio pubblico, a favore dell’uniformità e dell’operatività dell’intero *Codice generale* e dei relativi codici di comportamento interni: a volerlo l’espressa previsione rimessa nella Legge madre, la L. 190/2012, a mente della quale l’Anac (*allora denominata Civit, ndr*) “*esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico*”.

Tuttavia, nel recente decreto “*del fare*”, più precisamente Decreto Legge n. 69 del 21 giugno 2013, in sede di conversione nella Legge 98/2013, il legislatore ha chirurgicamente sostituito quel capoverso della legge madre sopra rimesso, in modo da recidere ogni contatto e ogni supporto con le PA del territorio, trasformandolo integralmente in “*esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico*”.

Infine, ma solo per una guida alla lettura, si fa osservare che, per un evidente refuso cui fa indizio anche un elenco che inizia con “b)”, il capoverso della fondamentale deliberazione Anac 75/2013, rubricato “10. *Vigilanza, monitoraggio e attività formative (art. 14 del d.p.r. n. 62/2013)*”, a dispetto del suo titolo, tratta solo di quanto rimesso tra parentesi, e precisamente delle attività negoziali di cui all’art. 14 del Dpr 62/2013. Il Codice interno, comunque, si è preoccupato di definire tutti i suddetti istituti (*artt. 16, 28 e 35 del Codice interno proposto*), provando altresì, a proposito dell’attività di sensibilizzazione-formazione interna, a far coincidere la periodicità con quella già fissata dal Piano comunale triennale di prevenzione della Corruzione.

6. Competenza all’adozione

Sul punto intervengono *Linee Guida* dell’Anac e, indirettamente il *Pna*, non il Dpr 62/2013. Per le *Linee Guida*, il Codice di comportamento interno è adottato “*dall’organo di indirizzo politico-amministrativo*”.

Detto “*organo di indirizzo politico-amministrativo*”, di cui deve ritenersi la piena corrispondenza con l’*organo di indirizzo politico* della L. 190/2012, è quello che, per il *Pna*, designa il RPC, adotta il locale Piano di prevenzione della Corruzione, adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione: vale a dire che si tratta dell’organo che, in relazione alla designazione dei RPC negli Enti Locali, fu indicato, da parte dell’allora Civit, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia, salva l’esistenza di diversa disposizione statutaria o regolamentare interna – precisò l’Autorità – che avesse riconosciuto la competenze di altri organi.

Per la cronaca e l’intelligenza, all’epoca del dibattito sull’adozione dei primi Piani di prevenzione della corruzione in sede locale, l’informazione rilevò per più aspetti, ancora oggi sostenibili: si osservò, infatti, che l’espressione “*organo di indirizzo politico*”, usata indistintamente del legislatore della L. 190/2012 nei due commi contigui che regolano, rispettivamente, il *nominante* il RPC e l’*adottante* il Piano di prevenzione della Corruzione (PTCP), costringeva ritenersi che non potessero avere significato diverso da un comma all’altro. In altre parole, se all’art. 1, comma 7, della L. 190/2012, l’*organo di indirizzo politico* è il Sindaco, ne consegue che all’art. 1, comma 8, della L. 190/2012, l’*organo di indirizzo politico*, ivi citato, non può che essere ancora il Sindaco. La soluzione non soddisfece i tecnici, per la matrice “organizzativa” presente, in qualche modo, nel Piano di Prevenzione della Corruzione e che avrebbe fatto propendere per la competenza tipica della Giunta, ma fu accettata, stando al tenore letterale e alla gerarchia formale delle fonti che deve seguirsi in sede di interpretazione: si ritenne, pertanto, che la traduzione operata dalla Civit dell’espressione “organo di indirizzo politico” in “Sindaco”, producesse l’effetto che “organo di indirizzo politico” è sempre il “Sindaco”, ovunque citato nella legge (*nel caso di specie all’interno dello stesso articolo, da un comma ad un altro, ndr*), indipendentemente dall’esser amministrativamente corretto. Non diede pensiero, invece, la riserva sulla normazione interna, sollevata dalla Civit, in quanto questione giuridicamente inesistente, poiché le competenze degli organi comunali sono fissate dalla legge, comprese le ipotesi di competenza residuale.

Non cambia nulla del ragionamento anche per i prossimi Codici di Comportamento. Stessa espressione per indicare l’adottante, da parte dell’Anac, stesse questioni interpretative, comprese quelle della deliberazione Civit 15/2013.

Ora come allora, si deve concludere che la competenza all'adozione dei Codici di Comportamento, negli Enti Locali, sia di competenza del Sindaco e del Presidente della Provincia, perché è l'unica lettura coerente con le interpretazioni fornite dall'Autorità nazionale di riferimento: ancorché non convincente per più aspetti, la competenza attribuita si potrebbe accettare – all'occorrenza – anche valutando la specialità della disposizione di base contenuta, si ricorda, nella L. 190/2012.

Tuttavia, lungi dal suggerire soluzioni comode di scopo (più passaggi presso tutti i “possibili” *organi di indirizzo politico-amministrativo* esistenti in una PA, in modo da fugare ogni dubbio e sanare ogni potenziale vizio di incompetenza), si deve avvertire dell'opportunità piena che il Codice di comportamento, prima della sua adozione formale, transiti comunque dall'organo deputato a pronunciarsi, tipicamente, sull'organizzazione, indipendentemente che questi coincida o meno con l'adottante, anche a costo di un “doppio” passaggio, se necessario.

Il sotteso motivo deve rinvenirsi nella circostanza, pesantemente ineludibile e giuridicamente sostenibile, che il Codice di Comportamento incide sull'organizzazione di una PA, anche in maniera più marcata di un Piano Anticorruzione: detta condizione suggerisce che l'organo deputato a deliberare sull'organizzazione conosca, effettivamente e formalmente, di come questa stia per essere segnata dal nuovo obbligo di legge, e suggerisce, come nelle cose, che detto organo possa dare il suo contributo sui contenuti e sulla loro applicazione.

In tali termini si è provato a definire, nel Codice Etico e di Comportamento del Comune di Aragona, e così presentato (*art. 33 del Codice interno proposto*). Il richiamo alla massima pubblicità e diffusione del Codice interno (*art. 36 del Codice interno proposto, in aggiunta alle previsioni dell'art. 3*), segue la norma (*art. 17 del Dpr 62/2013*), in ragione della quale lo stesso *Codice generale* è stato già distribuito, la scorsa estate, a tutto il personale interno, contestualmente richiedendo ai Responsabili di Settore provvedervi nei confronti dei soggetti esterni destinatari *ope legis*.

Sui contenuti di dettaglio si rimanda al Codice predisposto e proposto, perché ivi sono densamente sviluppati e una qualche disamina ulteriore, in questa sede, potrebbe essere disorientante verso taluna prescrizione al posto di un'altra.

Aragona, 11.12.2013

Il Responsabile UPD
F.to Com.te Alfonso Micciché

Il Segretario Generale - RPC
F.to Dr. Michele Iacono

