**Etica e “Codici di comportamento”.**

**La rinascita delle istituzioni pubbliche nella “Giornata della legalità e della trasparenza”?**

*di Rosario Scalia*

*Presidente di sezione della Corte dei conti*

*SOMMARIO: Premessa; 1. Una corretta “visione” del “Codice di comportamento” (ma solo nel 2013); 2. La necessaria adesione del “Codice di comportamento” alle realtà del mondo del lavoro pubblico; 3. Un sistema in grado di contrastare i comportamenti illegali, i comportamenti illeciti; 4. Il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV): indicazioni per il miglioramento dei “Codici di comportamento”, ma anche verifica di effettivo funzionamento; 5. Codici di comportamento e obbligo (a carico della dirigenza) di verificare il “rendimento” degli operatori della P.A.; 6. Etica della dirigenza, etica del personale di supporto.*

**Premessa**

Dal 1993, anno in cui si scrivevano le “nuove” regole (rispetto al d.P.R. 10 giugno 1957, n. 3) contenenti la disciplina del sistema dei doveri e degli obblighi dei dipendenti pubblici “privatizzati” (fino ad allora rinvenibili negli articoli da 13 a 25 del T.U. richiamato), e in tale contesto veniva in evidenza la necessità di elaborare un documento denominato “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”, al 2012 – anno in cui si torna sul punto [[1]](#footnote-1) – **le ragioni di una siffatta scelta politica** (che non è da considerare semplice ripensamento dell’obiettivo che tale normativa è chiamata a perseguire a tutela degli interessi degli utenti), **non sono state ancora pienamente chiarite** [[2]](#footnote-2).

Cerchiamo di farlo, pertanto, individuando i collegamenti che sussistono tra le diverse “discipline”, da quelle meno recenti (legge n. 241/1990) a quelle più recenti (legge n. 190/2012), che ci conducono a capire meglio il ruolo e le funzioni dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (nata, soppressa, risorta).

Cerchiamo di farlo svolgendo un’analisi sulle (non) scelte del passato (caratterizzato, quindi, da generalizzati comportamenti omissivi) e sul fatto che i ritardi accumulati nell’assicurare esecuzione, soprattutto, al D.lgs. n. 150/2009 (piano annuale/triennale delle *performance*) hanno determinato situazioni di spreco di risorse finanziarie pubbliche in ragione della inconsistente architettura del sistema dei controlli interni definito con il D.lgs. n. 286 nel 1999, cioè, diversi anni prima.

Cerchiamo di farlo impegnandoci a curare gli approfondimenti di una ricerca ben precisa: fino a che punto vi è stato un contributo della Corte dei conti allo sviluppo della “cultura del controllo” tra i decisori politici, prima, e tra le diverse categorie di dipendenti pubblici, dopo? E, in particolare, che tipo di conoscenze hanno di ciò quanti operano nelle c.d. “aree a rischio” dell’ organizzazione di una qualsiasi istituzione [[3]](#footnote-3).

A tal proposito, nel corso degli incontri avuti con gli operatori, mi sono chiesto: a che cosa serve parlare del tema del rispetto della legge, dell’impegno ad assicurare la trasparenza, in una “Giornata” che è stata dedicata alla “legalità” e alla “trasparenza”?

Non può certo essere una “Giornata” qualsiasi, né può essere uno spazio temporale in cui il decisore politico, che l’ha promosso, può limitarsi a dire di avere approvato (o fatto approvare) documenti che ne parlano, senza che se ne riesca a mettere in evidenza i risultati concreti. Se così stanno le cose, è meglio tacere.

**Lo scudo a difesa dell’integrità etica delle istituzioni pubbliche d.l. 174/2012**

**CODICE/I DI COMPORTAMENTO**

**SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI**

**TRASPARENZA**

**Giornata**

**della**

**legalità e**

**della**

**trasparenza**

**L. n. 190/2012**

**D.lgs. n. 33/2013**

**D.L. n. 174/2012**

Rimane in evidenza, tuttavia, un fatto che va subito denunciato all’opinione pubblica: per anni, tra decisore politico e burocrazie vi è stato un patto, quello del silenzio sulla (in)applicazione di uno specifico comma dell’articolo 54 del d.lgs. n. 165/2001: quello che, appunto, al comma 5, prevedeva (e prevede) che le singole istituzioni provvedano a “integrare” il testo base del “Codice di comportamento”, rielaborandolo a livello aziendale.

Avere convenuto sulla “inutilità” di questa disposizione (che aveva come destinatarie le più diverse burocrazie) si è dimostrato il modo più semplice per disattivare il sistema dei controlli che l’originario d.lgs. n. 29/1993 aveva posto a tutela della “integrità etica” delle istituzioni pubbliche, introducendo il Nucleo di valutazione [[4]](#footnote-4), declinando la legittimità dell’azione pubblica con i principi dell’efficienza, dell’efficacia, della economicità.

Tale forma di collusione ha nociuto alla grande massa dei dipendenti che, una volta che le malefatte di alcuni sono state scoperte dalla magistratura, ne hanno subito indirettamente l’onta.

A voler immaginare che nell’Ordinamento giuridico dello Stato italiano, nel contesto delle regole che, in particolare, presidiano il funzionamento della P.A., si possa configurare la esistenza di uno scudo destinato a difendere l’integrità etica [[5]](#footnote-5) dell’istituzione pubblica, non ci si sbaglia.

Solo che, per continuare a usare la metafora, solo in tempi assai recenti questo scudo è stato reso utile allo scopo.

Idealmente, al centro di esso dovremo porre una manifestazione pubblica di condivisione di obiettivi perseguiti; condivisione reale che deve esserci tra decisore politico e comunità locale, innanzitutto. La “presa di coscienza” va, infatti, condivisa.

Nella “Giornata delle legalità e della trasparenza”, in definitiva, si dovrebbe indicare chi, tra i dipendenti pubblici, ha dimostrato il più alto grado di attaccamento al servizio. Nulla di più, nulla di meno.

Premiare il migliore tra i dipendenti pubblici, in siffatta occasione, significa riconoscergli il merito di essere stato veramente osservante dei doveri che il sistema giuridico gli chiede(va) di rispettare. Doveri che, all’interno di una organizzazione, variano in ragione della professionalità posseduta, delle mansioni attribuitegli ed esercitate.

La “Giornata della legalità e della trasparenza” non può essere autocelebrativa delle “cose fatte” dal Sindaco, così come dal Presidente della Regione, in un anno di attività.

Dovrebbe essere, invece, una giornata in cui si spieghi ai partecipanti (ai giovani, soprattutto, che devono costituire platea partecipe in questa manifestazione) come si comporta (come lavora) un uomo, una donna che veramente siano da considerare al servizio esclusivo della Nazione, cioè al servizio degli utenti.

La prima reazione alla proposta è questa: si dirà subito che non è facile individuare “il migliore”.

Ma se il decisore politico non entra nell’ordine di idee che, tra i suoi collaboratori, ve ne sono alcuni che sono più bravi di altri, attenendosi a una scala di merito, fondata su elementi obiettivi di valutazione, decisamente non si creano le condizioni perché il sistema cambi.

Da questo evento, che va organizzato con la massima cura, possono nascere momenti di riflessione, momenti di confronto, momenti di verifica, e anche di dibattito salutare per dare sostanza di contenuti alla democrazia.

La rappresentazione grafica, comunque, ha un pregio: quello di far capire che la “Giornata della legalità e della trasparenza” costituisce il condensato degli effetti che una serie di leggi hanno prodotto sulla esistenza degli operatori della Pubblica Amministrazione, sul loro “nuovo” modo di operare.

Leggi che sono mosse da un unico intento: quello di rendere evidenti all’azionista (cioè al cittadino-contribuente) i tempi, i modi e i costi dell’azione amministrativa, non dimenticando mai che i comportamenti dei decisori politici, così come delle diverse burocrazie, dovrebbero risultare ispirati dal rispetto del principio della legalità, dal suo rispetto in concreto.

Si è pervenuti, nel 2013, a elaborare una specifica normativa che richiedesse la pubblicazione sul sito web (a ciò dedicato, “Amministrazione trasparente”) di una serie di dati, di informazioni attinenti alla gestione di alcuni aspetti (delicati) dell’agire amministrativo; [[6]](#footnote-6) ma ancora è da ricercare un evento: nessun Ente è ancora riuscito a utilizzare un set di indicatori (o indici) in grado di misurare la produttività di ogni dipendente e, di conseguenza, a misurare il rendimento istituzionale dell’organizzazione (apparato) in cui costui è tenuto a svolgere la sua quotidiana attività.

Produttività che si misura utilizzando un mix di indicatori che evidenzino come le tre E (Efficienza, Efficacia, Economicità) costituiscono un *unicum*, una base di conoscenze capace di assicurare giudizi veritieri, attendibili sull’operato degli agenti pubblici.

Il ricorso a indicatori utili allo scopo non è – né può essere – un escamotage di cui il dirigente si possa servire per sottrarsi al suo dovere di valutare, però, correttamente i propri collaboratori (la deresponsabilizzazione alla lunga, infatti, non paga).

Se mai, deve essere una occasione di stimolo in più per porsi una domanda: «Ma in che modo tratto i miei collaboratori? Nel formulare la valutazione sul loro rendimento, fondo la stessa su elementi oggettivi e inoppugnabili? » [[7]](#footnote-7).

A voler essere profondamente sinceri, a voler raccontare la storia della ricerca (senza, però, costrutto) del modo in cui misurare la produttività degli operatori dei diversi settori della Pubblica Amministrazione italiana, c’è da dire che i dirigenti – a qualunque comparto appartengano – non si sono mai dovuti preoccupare di rispondere a queste domande.

Per due ordini di ragioni.

In quanto, al tavolo della contrattazione integrativa (livello aziendale), i dirigenti sapevano bene che nessuna sigla sindacale trattante avrebbe richiesto di definire (e, poi, fare ricorso a) un metodo tale da consentire loro (*rectius*, obbligarli) la verifica corretta del rendimento individuale, e, poi, del rendimento collettivo (monitoraggio).

L’obiettivo del sindacato rimaneva (e ancora oggi è rimasto, purtroppo) quello di non consentire la valutazione (tra il migliore e il peggiore) in quanto il “merito” non è mai stato riguardato come un valore da compensare [[8]](#footnote-8).

In quanto (e ciò è la cosa che più crea sgomento nell’opinione pubblica) il sistema retributivo della dirigenza è stato pensato e costruito sulla base di criteri che non hanno mai voluto tenere conto dei risultati del “controllo di gestione”, che avrebbe dovuto essere controllo della *performance* (rendimento) effettuato sull’attività svolta dai collaboratori.

Controllo di gestione che si sarebbe dovuto concretizzare nel rendere ostensibile (al cittadino-azionista) il costo per unità di prodotto/di servizio.

**Come si valuta la performance individuale.**

**d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3**

***Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.***

*OMISSIS*

**Art. 13.**

**(Comportamento in servizio)**

*OMISSIS*

L'impiegato deve conformare la sua condotta al dovere di servire esclusivamente la Nazione, di osservare lealmente la Costituzione e le altre leggi e non deve svolgere attività incompatibili con l'anzidetto dovere.

Nei rapporti con i superiori e con i colleghi l'impiegato deve ispirarsi al principio di un'assidua e solerte collaborazione; deve essere di guida e di esempio ai dipendenti, in modo da assicurare il più efficace rendimento del servizio.

**D.M. 31 marzo 1994**.

***Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni***.

*OMISSIS*

**Art. 1.**

*Disposizioni di carattere generale.*

1. I princìpi e i contenuti del presente codice costituiscono specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa.

*OMISSIS*

**Art. 13.**

*Obblighi connessi alla valutazione dei risultati.*

1. Il dirigente fornisce all'ufficio interno di controllo tutte le informazioni necessarie ad una piena valutazione dei risultati conseguiti dall'ufficio al quale è preposto, in relazione agli standard di qualità e di quantità dei servizi fissati dall'amministrazione in apposite carte dei diritti dell'utente. L'informazione è resa con particolare riguardo alle finalità di parità di trattamento tra le diverse categorie di utenti, piena informazione sulle modalità dei servizi e sui livelli di qualità, agevole accesso agli uffici, specie per gli utenti disabili, semplificazione e celerità delle procedure, osservanza dei termini prescritti per la conclusione delle procedure, sollecita risposta ai reclami, istanze e segnalazioni.

**D.M. 28.11.2000**

***Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.***

*OMISSIS*

**Art. 1.**

*Disposizioni di carattere generale.*

1. I princìpi e i contenuti del presente codice costituiscono specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità, che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa.

*OMISSIS*

**Art. 13.**

*Obblighi connessi alla valutazione dei risultati.*

1. Il dirigente ed il dipendente forniscono all'ufficio interno di controllo tutte le informazioni necessarie ad una piena valutazione dei risultati conseguiti dall'ufficio presso il quale prestano servizio. L'informazione è resa con particolare riguardo alle seguenti finalità: modalità di svolgimento dell'attività dell'ufficio; qualità dei servizi prestati; parità di trattamento tra le diverse categorie di cittadini e utenti; agevole accesso agli uffici, specie per gli utenti disabili; semplificazione e celerità delle procedure; osservanza dei termini prescritti per la conclusione delle procedure; sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni.

**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62**

***Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.***

*OMISSIS*

**Art. 3**

***Principi generali***

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. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.

4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.

*OMISSIS*

**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62**

***Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.***

*OMISSIS*

**Art. 13**

***Disposizioni particolari per i dirigenti***

*OMISSIS*

6. Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. Il dirigente affida gli incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione.

7. Il dirigente svolge la valutazione del personale assegnato alla struttura cui è preposto con imparzialità e rispettando le indicazioni ed i tempi prescritti.

*OMISSIS*

D’altra parte, per anni, dalla nascita del Nucleo di valutazione nel 1993 (art. 20, d.lgs. n. 29) alla istituzione, nel 2009, dell’Organismo Indipendente di Valutazione (in sigla, O.I.V.), questa ultima sovrastruttura ha svolto solo funzioni di “copertura” di un modo di agire: avallare qualsiasi metodo di valutazione che consentisse, alla fin fine, ai suoi componenti di potersi considerare irresponsabili, nel senso di non dover applicare metodi di controllo in grado di misurare il rendimento individuale perseguito e tali, per la loro farraginosità, da non consentire un agevole controllo da parte della Corte dei conti.

**La trasparenza nel d.lgs. n. 33/2013.**

**La struttura del provvedimento legislativo.**

**L’influenza dei precedenti.**

**art. 11, c. 8**

**d.lgs. 27 ottobre 1999, n. 150**

**art. 18**

**d.lgs. 22 giugno 2012, n. 83**

**art. 1, c. 35 e 36**

**L. 6 novembre 2012, n. 190**

**Legge 7 agosto 1990, n. 241.**

***“Nuove norme in materia di procedimento***

***amministrativo e di diritto di accesso ai***

***documenti amministrativi”***

**Art. 1.**

1. **L'attività amministrativa** persegue i fini determinati dalla legge ed **è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità** secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti.

2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

**La salvaguardia dell’integrità etica**

**di una istituzione**

**Obbligo di risarcire il danno**

Secondo una compiuta definizione, **il danno all'immagine "lede il buon andamento dell'amministrazione**, la quale, a causa della condotta illecita perpetrata dai dipendenti infedeli, perde credibilità e la fiducia dei cittadini-amministrati, poiché ingenera in questi ultimi la convinzione che il comportamento illecito posto in essere dal dipendente rappresenti il modo in cui l'ente agisce ordinariamente"

Essa ricalca quella di origine giurisprudenziale, secondo cui

"nei confronti della persona giuridica ed in genere dell'ente collettivo è configurabile la risarcibilità del danno non patrimoniale, costituito dalla diminuzione della considerazione della persona giuridica o dell'ente, sia sotto il profilo della incidenza negativa che tale diminuzione comporta nell'agire delle persone fisiche che ricoprano gli organi della persona giuridica o dell'ente e, quindi, nell'agire dell'ente, sia sotto il profilo della **diminuzione della considerazione da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisca**."

*Fonte:* Vittorio Reali, *Il danno all’immagine della P.A. tra giurisprudenza e legislazione*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica, 9 luglio 2014.

**La salvaguardia dell’integrità etica**

**di una istituzione.**

**Obbligo di risarcire il danno**

L’onorabilità di una istituzione pubblica è un valore

**Danno all’immagine**

*Fonte: D.L. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 102/2009*

**Il “Codice di comportamento”.**

**Un po’ di storia.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Anno** | **Le differenze normative: la forma** | | |
| 1993 | d.lgs. n. 29 | D.M. 31.3.1994 | Ministro  Cassese |
| 1998 | d.lgs. n. 80 | = | = |
| 2001 | d.lgs. n. 165 | D.M. 29.11.2000 | Ministro  Bassanini |
| 2015 | D.L. n. 174/2012 | d.P.R. 2013 | Napolitano |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Anno** | **Le differenze normative: i contenuti** | | |
| **Fonte** | **Art.** |  |
| 1993 | d.lgs. n. 546 | = | = |
| 1998 | d.lgs. n. 80  (sostituito) | 58.bis | 14 articoli |
| 2001 | d.lgs. n. 165 | 54 | 14 articoli  (invariato) |
| 2013 | d.lgs. n. 165  (D.L. n. 174/2012) | 54 | 17 articoli |

**Lo stato di esecuzione dell’art. 58-*bis***

**del d.lgs. n. 29/93 (al 31.10.2000)**

**ART. 58-bis.**

*Codice di comportamento*

**Testo aggiornato con le integrazioni e le modifiche apportate dalla legge 15.3.1997 n. 59, dalla legge 15.5.1997 n. 127, dal D.Lgs. 4.11.1997 n. 396 e dal D.Lgs. 31.3.1998 n. 80.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Commi** | **Testo** | **Il grado di**  **realizzazione** |
| 1. | Il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 47-bis, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini. | 100% |
| 2. | Il codice è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione. | 100% |
| 3. | Le pubbliche amministrazioni formulano all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni indirizzi, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, e dell'articolo 73, comma 5, affinché il codice venga recepito nei contratti, in allegato, e perché i suoi princìpi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare. | 100% |
| 4. | Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano, entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. Decorso inutilmente detto termine, il codice è adottato dall'organo di autogoverno. | 100% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 5. | Entro il 31 dicembre 1998, l'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 47-bis e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice di cui al comma 1, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione. | ? |
| 6. | Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura. | ? |
| 7. | Le pubbliche amministrazioni organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di cui al presente articolo. | ? |

**Il testo dell’art. 54 del d.lgs. n. 165/2001**

***Testo originale (anno 2001)***

**ART. 54.**

*Codice di comportamento*

*(Art. 58-*bis *del d.lgs. n. 29 del 1993, aggiunto dall'art. 26 del d.lgs. n. 546 del 1993 e successivamente sostituito dall'art. 27 del d.lgs. n. 80 del 1998)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Commi** | **Testo** | **Il grado di**  **realizzazione** |
| 1. | Il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini. | 100% |
| 2. | Il codice è pubblicato nella Gazzetta ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione. | 100% |
| 3. | Le pubbliche amministrazioni formulano all'ARAN indirizzi, ai sensi dell'articolo 41, comma 1 e dell'articolo 70, comma 4, affinché il codice venga recepito nei contratti, in allegato, e perché i suoi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare. | 100% |
| 4. | Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia il codice è adottato dall'organo di autogoverno. | 100% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 5. | L'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43 e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice di cui al comma 1, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione. | ? |
| 6. | Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura. | ? |
| 7. | Le pubbliche amministrazioni organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di cui al presente articolo. | ? |

**Lo stato di esecuzione dell’art. 54 del d.lgs. n. 165/2001.**

**Al 31.12.2013**

**La struttura dell’art. 54. Il grado di realizzazione**

***Testo integrato aggiornato con le modifiche apportate dalla L. 6 novembre 2012, n. 190 e dalla L. 7 agosto 2015, n. 124.***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Commi** | **Testo** | **Il grado di**  **realizzazione** |
| 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. | 100% |
| 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. | 100% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 3. | La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1. | 100% |
| 4. | Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno. | 100% |
| 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. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione. | ? |
| 6. | Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina. | ? |
| 7. | Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi. | ? |

**I soggetti coinvolti nella elaborazione**

**del testo del “Codice di comportamento”.**

**Dal 2014.**

**Art. 54**

|  |  |
| --- | --- |
| **Comma** | **SOGGETTI NUOVI/VECCHI** |
| **1.** | **Governo (Consiglio dei ministri)** |
| **2.** | **Presidente della Repubblica**  **Consiglio dei ministri**  **Ministro per la pubblica amministrazione**  **Conferenza unificata** |
| **4.** | **Magistrature**  **Avvocatura dello Stato** |
| **5.** | **Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)**  **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità**  **(CIVIT)** |
| **6.** | **Dirigenti responsabili Strutture di controllo interno**  **Uffici disciplinari** |

**1. Una corretta “visione” del “Codice di comportamento”, (ma solo nel 2013)**

Dall’anno della sua iniziale previsione normativa (1993 – 1998) al 2012, quando il Legislatore nazionale sottopone il testo del “Codice di compor-tamento” a una rivisitazione sia di forma che di sostanza, della disciplina in esso contenuta non si è mai discusso. Né si è ritenuto, da parte della dottrina amministrativistica, di ricercarne i pregi o i difetti.

La rivisitazione ha interessato, quindi, la forma: essa è stata contenuta in un decreto del Presidente della Repubblica, mentre fino ad allora era stato sufficiente l’emanazione di un decreto ministeriale, a firma del Ministro della Funzione Pubblica, pur se nella sua qualità di delegato del Presidente del Consiglio dei ministri.

E ciò avviene nel 1994 (D.M.31 marzo 1994) e nel 2000 (D.M. 28 novembre 2000).

La rivisitazione ha interessato, poi, la struttura interna; si è ritenuto, quindi, di innovare soprattutto nei contenuti in cui sino ad allora risultava essere stato fissato il sistema dei doveri e degli obblighi. [[9]](#footnote-9)

La caratteristica di tale documento era da individuare nel fatto di dover costituire la replica della disciplina contenuta nel T.U. degli impiegati civili dello Stato (artt. 13-25).

Ed essa è rimasta tale anche nella più recente versione, quella del 2013.

Ciò che qui interessa evidenziare è se vi sia stato un ripensamento sull’uso che avrebbe dovuto essere fatto degli esiti del “controllo di gestione” [[10]](#footnote-10). In quanto ad esso si riconducono, indirettamente,alcuni adempimenti che sono da qualificare “propedeutici” al corretto svolgimento dell’attività di controllo in questione, o direttamente, cioè quando il testo ne faccia espresso richiamo.

La conclusione alla quale si perviene è questa: secondo quanto affermato da William Niskanen, co-fondatore della linea di pensiero delle “scelte pubbliche”, non c’è stata alcuna applicazione diffusa della contabilità analitica, preferendosi lasciare nell’ombra il costo del lavoro e la sua evidenziazione. Per un semplice motivo: essa avrebbe dato spazio al ricorso, anche nel pubblico impiego “privatizzato” (per finta), alle c.d. “forme flessibili” di lavoro, determinando proroghe per legge di rapporti di lavoro attivati, assai spesso, per “fini clientelari”.

Un fenomeno, quello del sovradimensionamento delle risorse umane, rinvenibile – nel contesto regionale – nel settore della sanità.

**Il richiamo al “controllo di gestione”.**

**Nel Codice di comportamento del 2013**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Art.** | **Comma** | **Testo** |
| **3.** | **4** | Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Art.** | **Comma** | **Testo** |
| **13.** | **2** | Il dirigente svolge con diligenza le funzioni ad esso spettanti in base all'atto di conferimento dell'incarico, persegue gli obiettivi assegnati e adotta un comportamento organizzativo adeguato per l'assolvimento dell'incarico. |

**Il richiamo al “controllo di gestione”.**

**Nel Codice di comportamento del 2013**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Art.** | **Comma** | **Testo** |
| **13.** | **6** | Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. Il dirigente affida gli incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Art.** | **Comma** | **Testo** |
| **13.** | **7** | Il dirigente svolge la valutazione del personale assegnato alla struttura cui è preposto con imparzialità e rispettando le indicazioni ed i tempi prescritti. |

**2. La necessaria adesione del “Codice di comportamento” alle realtà del mondo del lavoro pubblico**.

Per poco più di venti anni ed oltre (dal 1993 al 2013), a uno dei commi, - il 5° dell’art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 - non è stata fornita alcuna esecuzione.

L’art. 54, c. 5, nella versione vigente, prevede che “***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****. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.”.*

Tale prescrizione non risultava negletta dal testo vigente prima di questo così come riportato [[11]](#footnote-11).

Chi avrebbe dovuto assicurare operatività concreta alla disposizione ivi contenuta?

L’organo di vertice di ciascuna istituzione pubblica.

A tale organo di vertice [che non è l’organo (politico) di governo: art. 4, c.1, d.lgs. n. 165/2001] è risultato essere stato affidato un compito (come tale da far rientrare nel complesso dei doveri di ufficio a costui intestati): quello di verificare l’applicabilità del Codice, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell’adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione.

In sostanza, il Legislatore nazionale ha da sempre richiesto (dal 2001) alle diverse burocrazie di rendersi esse stesse parte attiva nella ricerca di una adeguata “personalizzazione” del documento che si è sempre denominato *“Codice di comportamento”*.

Ma a tale obbligo (e agli effetti positivi che avrebbe ben potuto avere sul sistema di difesa della Pubblica Amministrazione verso i corrotti e i loro corruttori) non si è ritenuto di dover prestare alcuna o eccessiva attenzione.

Ciò è determinato da una serie di fattori:

a) dalla specifica presenza, nell’ordinamento della P.A., di un istituto denominato “spoil’s system”, ma che è stato qualificato un sistema “all’italiana”, in quanto del sistema americano si è utilizzato solo il nome ma non la sostanza;

b) dall’esistenza di interessi personali inconfessabili della classe politica (il cui interesse è sempre stato quello di effettuare la scelta non dei “migliori”, intesi nel senso di persone in possesso di un alto grado di eticità, ma di coloro che avrebbero potuto consentire loro di intromettersi nella gestione per coltivare gli interessi della propria “clientela”) [[12]](#footnote-12);

c) dalla dichiarata volontà di non voler rilasciare al Popolo italiano una legislazione specifica in tema di contrasto alla illegalità e di lotta alla corruzione;

d) dal ritardo nella elaborazione di una legislazione organica sul ruolo dei partiti politici (finanziamento) e su quello delle organizzazioni sindacali (forme di finanziamento).

**3. Un sistema in grado di contrastare i comportamenti illegali, i comportamenti illeciti.**

Se la classe politica non crede al rispetto delle regole, è facile immaginare in che modo si è fatta, per anni, nel Paese, la “costruzione” della classe dirigente. [[13]](#footnote-13)

Una classe dirigente (quella delle burocrazie) formata solo, per alcuni aspetti, dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (poi, diventata Scuola Nazionale dell’Amministrazione); ma mantenendo il sistema didattico ancorato alla trasmissione della teoria della legislazione.

Un sistema formativo incapace di creare decisori (management), ma capace di chiudere la volontà dell’amministratore nel ristretto cerchio del verbo del giurista.

Si trasferisce solo teoria, ma non certo capacità di affrontare i problemi del Paese con metodo interdisciplinare.

Una classe dirigente (quella delle burocrazie) che avrebbe dovuto acquisire, nelle aule del S.N.A., la metodologia (di lavoro) e le Nuove Tecniche Gestionali [[14]](#footnote-14) in grado di combattere la più grave delle malattie che colpisce la società: il conflitto di interessi.

Una malattia che – osserva Guido Rossi – *«neppure gli economisti, i filosofi e i giuristi amano indagare, nascondendola con metafore e abbandonandosi esclusivamente allo studio dei suoi sintomi usualmente irrilevanti, oppure tentando di curarla con rimedi sovente omeopatici e di scarso effetto».*

Un rimedio che è stato peggiore del male (che si intende combattere, cioè l’intrusione del decisore politico nella gestione) è stato quello di teorizzare il principio di separazione tra politica e amministrazione.

Su questo tema molti si sono impegnati per dirne tutto il bene del mondo; ma è stato come consegnare le chiavi del forziere ai ladri, ai corrotti.

Si è dato alle burocrazie, i cui agenti risulta(va)no in genere senza onore da tutelare, un potere immenso, senza apprestare strutture adeguate di controllo del loro operato. E, primo fra tutti, evitando di attivare quello di regolarità amministrativo-contabile, e poi quello indicato con il termine “controllo di gestione”.

La disattivazione del sistema dei controlli interni si può realizzare, a cura del decisore politico, in vari modi: 1. non fornendo le informazioni richieste o fornendole in maniera parziale; 2. evitando di assicurare strutture di supporto in grado di operare (non assegnazione di risorse umane, neppure minime); 3. spostando il personale assegnato in maniera più frequente del solito; 4. non assegnando alcuna risorsa premiale aggiuntiva alla struttura di supporto, che si occupa dei due suindicati tipi di controllo.

Ma le burocrazie non sono esenti dalla colpa della omissione; e, oggi, dovendosi riconoscere che le entrate sono destinate a coprire debiti fatti per sostenere opere inutili e sovradimensionate, esse stesse si rendono conto di avere poche carte da giocare nei riguardi del decisore politico.

Tra queste, una ha assunto importanza capitale: il rispetto della legge.

A tal riguardo, nella c.d. “riforma Madia”, dovrebbe rientrare, tra i compiti del dirigente, quello specifico di vigilare sulla messa a punto (e successiva implementazione) dei “manuali di procedura” che i propri collaboratori dovrebbero osservare in quanto “vistati” (si fa per dire) dalla Corte dei conti, nelle sue diverse articolazioni regionali.

Da qui l’esigenza di una previsione legislativa che coinvolga l’Istituzione superiore di controllo e le Prefetture nella ricerca delle vere *“best practices”*, il cui contenuto sia rinvenibile in tali “manuali di procedura”.

**Come si misura il rendimento.**

**Gli indici di efficienza;**

**gli indici di efficacia.**

# indice di produzione effettiva del settore

1. indice di produzione contrattuale del settore
2. indice di presenza
3. indice di costo

## Efficienza

# indice di tempestività

1. indice di adeguatezza
2. indice di accuratezza

## Efficacia

*a cura dell’Istituto “Max Weber”.*

**4. Il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV): indicazioni per il miglioramento dei “Codici di comportamento”, ma anche verifica di effettivo funzionamento**

Si è avuto modo di annotare un fatto: l’art. 54, c. 5, del d.lgs. n. 165/2001, è stato modificato negli anni 2012-2013, con l’introduzione di soggetti, diversi rispetto alla precedente stesura (2001), aventi il compito, da un lato, di fornire consulenza (parere) all’Amministrazione nel momento in cui è (stata) chiamata a redigere il nuovo testo del “Codice di comportamento” per assicurare che tale documento sia quanto più “personalizzato” possibile; dall’altro, quando l’Amministrazione è tenuta a formulare un giudizio valutativo sulla correttezza dei criteri applicati dalla dirigenza, quando è tenuta a esprimersi sulla *performance* (rendimento) conseguita dai propri collaboratori.

**OIV**

**art. 54, c. 5**

**Consulenza obbligatoria**

**(parere) art. 54, c. 6**

**monitoraggio**

Tutto ciò deriva sempre dalla disposizione contenuta nell’articolo 54 richiamato, dato che esso, al comma 6, impone ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura, di “vigilare” (che significa effettuare il monitoraggio) sull’ applicazione dei “codici” (art. 15, c. 2-3, d.P.R. n. 62/2013).

Il fatto, poi, che la stessa disposizione preveda, per la prima volta nella storia del diritto italiano rivolto alla lotta alla illegalità e alla corruzione, che devono costituirsi parti attive del sistema di contrasto anche le “strutture di controllo interno” e gli “Uffici di disciplina”, la dice lunga circa il nuovo modo con il quale la Corte dei conti è tenuta ad approcciare allo svolgimento di quella attività di controllo che il Legislatore, solo nel 2012, ha ritenuto essere di competenza della stessa [[15]](#footnote-15).

Anche in questo campo si apre per la Corte dei conti e, in periferia, per le sue articolazioni regionali, un delicato quanto complesso compito, quello di verificare, non in astratto perché renderebbe un referto privo di sostanziale contenuto (e di poco interesse per la classe politica), in concreto quale livello di perfezione (adeguatezza) ha raggiunto il “sistema dei controlli interni”.

Una attività che si deve nutrire di dati (derivanti dal “controllo di gestione”) e di informazioni (derivanti dalla “valutazione delle politiche pubbliche”); dati e informazioni che, opportunamente incrociati, dovrebbero costituire gli elementi di giudizio da porre a base di quella valutazione che è tenuta ad assicurare ex art. 1, c. 6, del d.l. n. 174/2012, come modificato – per quanto riguarda gli Enti Locali obbligati – dall’art.33, comma 2, lett. a), n. 2), del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116 (referto che da semestrale è diventato annuale).

Non si può non ritenere plausibile che sussista una interrelazione tra tale specifico referto (che è supportato da un documento *ad hoc* predisposto dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti) [[16]](#footnote-16) e la Relazione che è allegata alla decisione di parifica del Rendiconto annuale, anch’essa rientrante nell’area di giudizio di ciascuna Sezione regionale di controllo.

**Il rapporto tra “Codice di comportamento”**

**e Codice penale.**

**Il comportamento degli operatori**

**della P.A. (politici/burocrati)**

**La mancanza al dovere di integrità morale**

1. **CORRUZIONE**
2. **TRAFFICO DI INFLUENZA**
3. **CONCUSSIONE**
4. **SOTTRAZIONE DI BENI**
5. **CATTIVO USO DEL POTERE (ABUSO D’UFFICIO)**

**Tutte le infrazioni rientranti nella “mancanza di dovere di integrità morale” sono imputabili alle persone depositarie di autorità pubblica o incaricate di una missione di servizio pubblico.**

**Il rapporto tra “Codice di comportamento”**

**e Codice penale.**

**Il comportamento degli operatori**

**della P.A. (politici/burocrati)**

**Il divieto di trovarsi in conflitto di interessi**

1. **Avere interesse, in maniera illegale, alla soluzione di una questione**
2. **Favoritismo**

Con questa avvertenza: che si potrà affrontare correttamente il tema riguardante il grado (più o meno soddisfacente) raggiunto dal sistema dei controlli interni solo se, nel corso dell’anno, si sono svolte indagini su alcune politiche pubbliche che si è deciso di far rifluire in tale Relazione. A tal riguardo, la richiesta di relazionare in corso d’anno (ad es., a metà esercizio finanziario) sullo stato di esecuzione dei programmi è supportata dalla normativa vigente (art. 3, c. 8, l. n. 20/1994).

Infatti, il grado di perseguimento di una adeguata funzionalità del sistema dei controlli interni (di quali?) si può giudicare correttamente solo se il Magistrato del buon andamento sia stato capace di entrare, a mezzo di specifica indagine, *“in corpore vili”*.

In sostanza, per ciascuna tipologia di controllo il Magistrato del buon andamento è tenuto a effettuare approfondimenti specifici, e a porre al sistema amministrativo (ai dirigenti che trattano la materia che si ritenga possa generare responsabilità maggiore rispetto ad altre) [[17]](#footnote-17) non certo domande banali ma puntuali, molto più articolate nei contenuti di quelle che la Sezione delle Autonomie ha ritenuto di dover porre elaborando le linee-guida (c.d. “relazione-questionario”).

Così che, allo stato della sopraggiunta disciplina in materia, la relazione-questionario del Presidente della Regione (così come quella similare che è tenuto ad elaborare il Sindaco di un Ente Locale con popolazione superiore a 15.000 ab.) deve essere sottoposta ad una analisi molto più approfondita di quanto si sia fatto sinora.

E lo diventerà ancora di più allorché alcuni principi posti nella c.d. “riforma Madia” saranno tradotti in un sistema normativo che si dimostri in armonia con il divieto, penalmente sanzionato, di esercitare influenza – in ragione del potere, comunque, posseduto – nei riguardi dei propri subordinati/dei propri collaboratori.

L’introduzione nel nostro sistema giuridico del delitto qualificato “traffico di influenza” solo nel novembre del 2012 (ed è previsto dall’art. 346.bis c.p.) non è stata ancora analizzata con sufficiente approfondimento. [[18]](#footnote-18)

Quali effetti ha esercitato? Non si riesce ancora a capirlo.

Oppure, con la “riforma Madia” si è pensato di neutralizzarli?

La neutralizzazione può avvenire in un solo modo: consentendo al decisore politico di ampliare la sua sfera di influenza assicurandogli maggiori spazi decisionali nel campo degli incarichi dirigenziali (accrescimento della percentuale del ricorso agli estranei all’amministrazione; ampliamento dell’area di discrezionalità nella scelta dei candidati alla copertura di un qualsiasi posto di natura dirigenziale).

In definitiva, se il decisore politico (che continua a mantenere il potere di nomina/di revoca dei dirigenti) si assicura l’allocazione di persone “di fiducia” nei posti strategici dell’organizzazione, costui sarà, nei fatti, sottratto al rispetto di quel divieto che è penalmente rilevante solo da poco nell’ordinamento nazionale.

Senza tacere del fatto che il potere di repressione/coercizione psicologica esercitabile dal decisore politico nei riguardi del dirigente probo (ovvero, eticamente integro) può assumere le forme più diverse.

Ne sovvengono alla memoria, al momento, alcune [[19]](#footnote-19), probabilmente più diffuse di quanto non si sia in grado di rilevare con i normali mezzi di conoscenza (solo l’ascolto diretto di chi le subisce può farle emergere, anche perché esse sono condotte con astuzia luciferina):

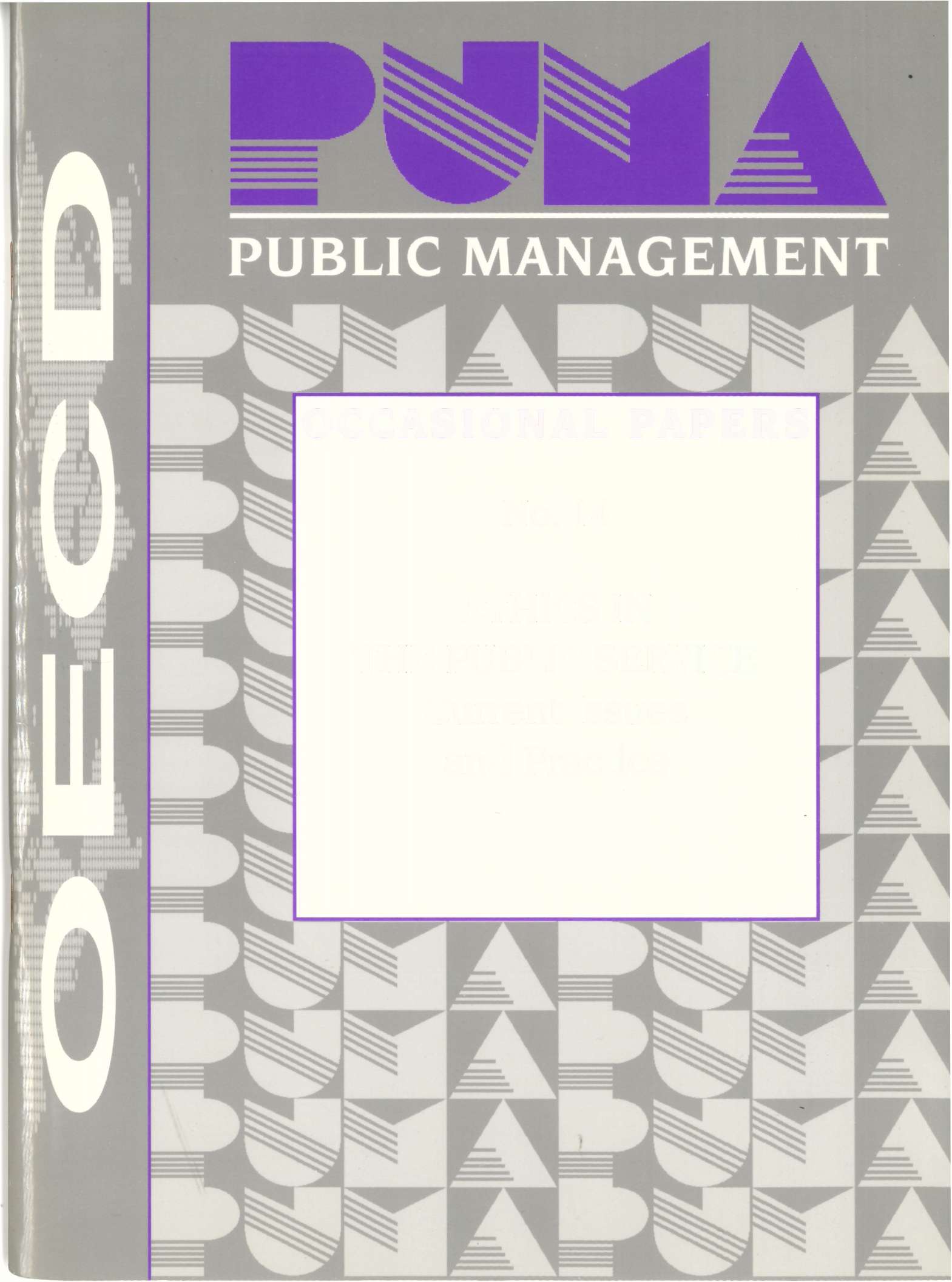
* non convocarlo mai, ma intrattenere frequenti rapporti con uno o più dei suoi collaboratori;
* predisporre specifiche note di incarico a favore di uno o più dei suoi collaboratori pretermettendolo sempre;
* non firmare le sue lettere di incarico di missione oppure firmarle all’ultimo momento in modo tale da non consentirgli di recarsi nel luogo previsto;
* costituire commissioni, comitati, *task-forces* (e quant’altro previsto dalla legge n. 241/90) con specifico decreto ma senza affidargli la responsabilità di gestione di tali organismi;
* affidare a consulenti esterni, o a istituti di ricerca sempre esterni, l’approfondimento di tematiche o materie in cui egli sia particolarmente esperto;
* non tenere in alcun conto i suoi suggerimenti, le proposte di riorganizzazione, le osservazioni per un uso ottimale delle risorse umane, finanziarie o strumentali (anzi, fare l’opposto…);
* non parlare bene di lui con i suoi collaboratori o usare frasi alludenti alla sua scarsa correttezza;
* indirizzargli senza motivo note di biasimo per l’operato svolto;
* consentire l’allontanamento di personale dell’ufficio, sostituendolo con altro di scarsa qualificazione e che si sappia essere di diversa stretta osservanza politica;
* in casi estremi, minacciarlo di destituzione oppure di trasferimento ad altro incarico.

Ma vi sono altri sistemi, più subdoli, più raffinati per distruggere la voglia di fare di un dirigente che intenda stare onestamente al servizio della Nazione:

* non trasmettere all’ufficio competente il progetto-obiettivo o il progetto per l’incremento della produttività da lui predisposto, addossandogliene la responsabilità (formulando un giudizio di incongruità, di inutilità);
* non consentire che il coniuge o qualche familiare in servizio presso altra struttura siano soddisfatti nella legittima richiesta presentata mentre altri lo sono senza averne né diritto né titolo;
* contrastare l’ingresso in carriera di un suo parente che abbia presentato domanda di partecipazione a concorso per esterni o a concorso riservato a interni;
* escluderlo sistematicamente dalla composizione di commissioni di selezione;
* mettere in giro a bella posta, tramite scherani appositamente addestrati, che si è scoperto, in precedenti occasioni, avere egli percepito mazzette o regali fuori dal normale … quando ciò non è assolutamente vero.

Da questa descrizione della “vita burocratica”, potrebbero nascere sentimenti di rifiuto della “classe politica”. Ma la “classe politica” deve prendere, ormai, atto che il principio di trasparenza ha indicato percorsi diversi da quelli che si potevano seguire in passato.

Nasce l’esigenza di scrivere regole nuove sulla valutazione del dirigente, sui criteri da porre a base della loro soluzione, sul sistema di formazione permanente.



**5. Codici di comportamento e obbligo (a carico della dirigenza) di verificare il “rendimento” degli operatori della P.A.**

E’ necessario indicare alcune disposizioni la cui lettura (e interpretazione) da parte della Magistratura del buon andamento deve risultare curata sotto una visione diversa rispetto a quella che si è avuta anche nel più recente passato.

Se tra i compiti della Corte dei conti vi è quello di verificare i costi (tempi, modi e costi) dell’azione amministrativa, assumono rilevanza assoluta i risultati che possono derivare da indagini rientranti nell’area di sua più esclusiva competenza: quella, appunto, di verificare se il sistema del “controllo di gestione” sia stato capace di mettere in evidenza il grado (percentuale) di scostamento del bene acquistato rispetto al costo medio sopportato da altri punti d’acquisto dello stesso bene.

Ma poca attenzione si è posta sinora, da parte della Magistratura della Corte dei conti, in ordine all’analisi dei costi delle diverse funzioni (missioni) esercitate da una qualsiasi istituzione (pubblica o privata che sia); il richiamo alla revisione della spesa è assai chiaro.

Analisi dei costi, quindi, dell’organizzazione, preposta alla resa di un prodotto/di un servizio; analisi che investe diversi aspetti: 1) quanto costano le risorse umane; 2) quanto costano le risorse strumentali (arredi; tecnologie utilizzate); 3) come vengono utilizzate le risorse finanziarie assegnate anche per garantire il funzionamento ordinario.

Se è vero che il maggiore dei costi è quello riferito alle risorse umane (riguardato, in termini aziendalistici, come un fattore della produzione), sarebbe facile affermare che tale conoscenza debba essere fatta propria dal dirigente nel rispetto del principio della tempestività informativa.

In altri termini, la domanda che può essere formulata da parte della Corte dei conti, è questa: ciascun dirigente è in grado di conoscere, in tempo reale, quale è il costo effettivo (settimana per settimana) delle risorse umane applicate al suo ufficio? E, questa notizia consente di assumere decisioni che ne migliorino la produttività?

Ed è a questo punto dell’analisi così condotta che viene in evidenza il fatto che un sistema informativo (quello delle presenze), che si è ritenuto di porre a supporto del “controllo di gestione”, può non assicurare tale livello di conoscenza. Anzi, occorre accertare se esso sia stato “pensato” per evitare che tale controllo possa fornire risultati effettivamente validi, cioè veritieri [[20]](#footnote-20).

Si resta, comunque, in dubbio se, in alcuni casi, l’intervento di ispettori possa costituire un rimedio valido per far (ri)assumere al dirigente (alla dirigenza) il ruolo che egli ha secondo quanto prevedono le disposizioni contenute negli articoli 16, 17 e 18 del d.lgs. n. 165/2001 [[21]](#footnote-21).

Evitando di dimenticare che il rendimento non è misurabile in quanto si sia effettuata la installazione dei c.d. “tornelli”, perché con tali strumenti ci si limita a rilevare la presenza del dipendente in ufficio (ma che una mente umana – orientata alla truffa – può fintamente asseverare), non certo il suo grado di impegno profuso per assicurare risposte adeguate ai cittadini come alle imprese.

# Sanremo, arrestati 43

# "furbetti" del cartellino

### La Guardia di Finanza in Comune. I dipendenti sono accusati di reato di falso e truffa ai danni dello Stato. Quasi 200 le persone coinvolte

I "furbetti" del cartellino e delle assenze facili finiscono dietro le sbarre. Succede a Sanremo dove stamattina, riferisce il Secolo XIX, la Guardia di Finanza ha dato esecuzione a 43 misure di custodia cautelare (35 arresti domiciliari e 8 obblighi di firma) nei confronti di altrettanti dipendenti del Comune.

Le ipotesi di reato sono falso e truffa ai danni dello Stato legate all’uso indebito del cartellino e alle assenze dal lavoro. Gli impiegati infatti, timbravano o facevano timbrare da altri il proprio cartellino per incassare anche lo straordinario mentre se ne stavano comodamente al mare o a fare la spesa**.**

Insomma un mega blitz anti-assenteismo con un'altra ottantina di dipendenti ai quali è stato notificato un avviso di conclusione delle indagini preliminari per le stesse accuse.

Complessivamente, secondo il quotidiano ligure, le persone coinvolte sono quasi duecento.

**L’indagine**, coordinata dal sostituto procuratore della Repubblica di Imperia, Maria Paola Marrali, **era stata avviata circa due anni fa, dopo le segnalazioni dell’allora sindaco, Maurizio Zoccarato**.

*Ma. La.*

*da IL TEMPO del 22 ottobre 2015*

# Timbravano e andavano in canoa

### Su 528 dipendenti del Comune di Sanremo, 196 avrebbero commesso irregolarità nella timbratura dei cartellini e nella presenza sul luogo di lavoro: timbravano il cartellino e poi se ne andavano via...

Su 528 dipendenti del Comune di Sanremo, 196 avrebbero commesso irregolarità nella timbratura dei cartellini e nella presenza sul luogo di lavoro: timbravano il cartellino e poi se ne andavano via (uno a fare canottaggio ) oppure si facevano timbrare il cartellino da un collega per coprire ritardi o uscite anticipate.

È emerso durante un'operazione della Guardia di Finanza di Sanremo che ha portato a 35 arresti domiciliari, otto persone soggette alla misura cautelare dell'obbligo di presentarsi in commissariato, 71 denunciati a piede libero e altri 82 dipendenti colpevoli di condotte illecite di minore gravità.

**L'inchiesta, coordinata dalla pm Maria Paola Marrali, era iniziata nell'aprile 2013**. Le fiamme gialle, attraverso una prima serie di pedinamenti, hanno accertato che una cospicua percentuale di dipendenti del Comune, abitualmente e sistematicamente attuava condotte illecite di diverse tipologie ma tutte accomunate dal fine di **adattare illecitamente gli orari e la presenza sul posto di lavoro alle proprie esigenze personali**.

Sono state quindi predisposte indagini tecniche di videosorveglianza, complesse perché il Comune di Sanremo conta 528 dipendenti dislocati su 21 sedi comunali distanti tra loro e con la possibilità di timbrare l'entrata in una sede e l'uscita in un'altra a prescindere da dove si presta servizio.

In particolare, l'attività è stata concentrata su quattro sedi, per un totale di 271 dipendenti controllati, riscontrando diffuse irregolarità attuate da un totale di 196 dipendenti con una incidenza del 72% del totale della base controllata.

*Ma. La.*

*da IL TEMPO del 23 ottobre 2015*

**L’integrità morale delle burocrazie.**

**La giusta remunerazione.**

**Le prescrizioni del Codice di comportamento**

1. **Il rispetto dell’orario di ufficio**
   1. **L’accertamento della presenza in ufficio**
   2. **Il recupero delle ore non potute lavorare per necessità di assentarsi dal posto di lavoro**
   3. **Esclusione di corresponsione di risorse aggiuntive in assenza di rilevatori automatici della presenza in ufficio**
2. **La resa delle prestazioni lavorative va commisurata al tempo remunerato (orario ordinario + orario straordinario)**

**Come deve lavorare un dirigente pubblico?**

**I caratteri fondamentali**

**del “mestiere” del dirigente pubblico.**

Il dirigente pubblico deve essere:

* un conoscitore della legislazione di settore
* un conoscitore dei meccanismi che presidiano i processi decisionali
* un conoscitore delle tecniche di gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie
* un conoscitore delle tecniche e dei metodi di controllo generalmente accettati

Tratto da: *L’analista delle politiche pubbliche* (a cura di Rosario Scalia), Ed. Istituto “Max Weber”, Roma, 2005, pagg. 104.

**La cultura di base del dirigente pubblico.**

1. psicologia
2. sociologia
3. contabilità economica
4. statistica

conoscenza dell’economia

conoscenza del diritto

Tratto da: *L’analista delle politiche pubbliche* (a cura di Rosario Scalia), Ed. Istituto “Max Weber”, Roma, 2005, pagg. 104.

**La conoscenza delle**

**politiche pubbliche**

**Diritto dell’istruzione (professionale)**

**Economia dell’educazione**

**Sistema organizzativo**

**Diritto dei trasporti**

**Economia dei trasporti**

**Sistema organizzativo**

**Diritto del lavoro**

**Economia del lavoro**

**Sistema organizzativo**

**Diritto della navigazione**

**Economia della navigazione**

**Sistema organizzativo**

**Diritto del turismo**

**Economia del turismo**

**Sistema organizzativo**

Tratto da: *L’analista delle politiche pubbliche* (a cura di Rosario Scalia), Ed. Istituto “Max Weber”, Roma, 2005, pagg. 104.

**La cultura da acquisire**

**per diventare un dirigente pubblico.**

* Introduzione all’analisi delle politiche pubbliche
* **Microeconomia**
* **Riforme istituzionali, riforme amministrative**
* **Analisi quantitativa dei dati**
* **Analisi e facilitazione dei processi decisionali**
* Valutazione delle alternative di scelta
* **Valutazione dei risultati**
* **Economia dell’organizzazione pubblica**
* **Controlli interni; il controllo indipendente esterno della Corte dei conti**

Tratto da: *L’analista delle politiche pubbliche* (a cura di Rosario Scalia), Ed. Istituto “Max Weber”, Roma, 2005, pagg. 104.

**6. Etica della dirigenza, etica del personale di supporto.**

Non si sa, di primo acchito, se si debba riconoscere alla dirigenza (amministrativa o tecnica che sia) una responsabilità maggiore di quella che è da ascrivere ai collaboratori di essa.

In questo caso, saremmo orientati ad affermare che, oggi più che in passato, sono proprio i dirigenti a dover comprendere che il grado di responsabilità (in assenza di una classe politica che si possa qualificare all’altezza dei tempi) che grava su ciascuno di loro è molto più ampio, più articolato rispetto al passato (remoto, cioè prima del 1999, quando all’unico articolo 20 del d.lgs. n. 29/93, integrato nel 1994, si sostituì il d.lgs. n. 286).

Né è immaginabile che il decisore politico intenda ora recuperare lo spazio decisionale che finora ha ritenuto di dover rilasciare a ciascuno di essi, con la promessa che gli stipendi sarebbero stati (sempre) “stipendi da manager”, cioè al di sopra della media del personale di comparto.

Anzi. Le disposizioni che ri-disciplinano il sistema dei doveri del dirigente pubblico ([[22]](#footnote-22)) non si possono discostare da quelle vigenti, preferendo il decisore politico lasciare intatto il potere di nomina e di revoca di tali figure professionali, potendo lo “spoil’s system all’italiana” garantire un alto livello di “influence” sui processi decisionali di competenza ma senza poter essere il loro operato valutato, giudicato.

Alla dirigenza, comunque, il “Codice di comportamento” attribuisce l’obbligo di rispettare un sistema di doveri, che si presentano diversi dal sistema di doveri (e obblighi) alla cui osservanza sono tenuti i collaboratori (art. 13, d.P.R. n. 62/2013).

Al dirigente, comunque, spetta un unico grande dovere: quello di dover essere (non solo di apparire) da esempio ai propri collaboratori: essere un esempio di integrità morale, di imparzialità, di trasparenza.

In definitiva, di essere un uomo giusto, prima di essere un esperto in questa o in quella materia.

La domanda spontanea che sorge è questa: chi è in grado di insegnare l’ “etica della responsabilità” di weberiana memoria? Un tipo di etica che molto ha a che fare con la rappresentazione che ogni individuo porta con sé del valore che si assegna ai precetti (comandamenti) della religione.

L’etica è la “religione del laico” (così si è orientati a dire), ma ciò non significa che per questo si debba diventare laici da religiosi che si sia, o si sia anche diventati abbandonando posizioni di ateismo/agnosticismo.

Certo è che non si può vivere senza regole, ma il vero punto (anzi, la vera sfida culturale) è che non si può fare a meno di mettere ordine nelle organizzazioni, soprattutto tra gli operatori che agiscono all’interno di esse o/e verso l’esterno.

Costringendo – in senso proattivo, naturalmente – i vertici politici (Governo, a livello centrale) a essere elaboratori di prescrizioni di natura squisitamente comportamentale, il Legislatore nazionale ha inteso dare risposta a una esigenza (che è senza tempo), rinvenibile in ogni democrazia, cioè quella di dover tradurre in concreti atti di vita il principio secondo cui l’agire del/i rappresentante/i del Popolo deve ispirarsi alla salvaguardia dell’onore (suo e di … chi gli sta vicino), oltre che al perseguimento del buon funzionamento delle organizzazioni, fondando quest’ultimo sulla disciplina (gerarchia/responsabilità).

Disciplina, onore. Sono due termini che ben risultano declinati nel “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”.

Una declinazione, comunque, che ha richiesto l’accentuazione di alcuni aspetti a seconda della qualità professionale (mansioni) posseduta dai destinatari dei diversi precetti (prescrizioni).

Se è vero che il dirigente si vede intestati dalla legislazione una serie di compiti (che lo qualificano tale), allora ad essi deve corrispondere necessariamente un sistema di doveri; doveri che vanno rintracciati, per buona parte, nelle regole cui deve essere conformato il relativo comportamento.

|  |  |
| --- | --- |
| **Compiti** | **Comportamento**  **da tenere** |
| 1. ASSUMERE DECISIONI | 1. a salvaguardia della integrità morale 2. a salvaguardia del buon andamento 3. a salvaguardia della imparzialità |
| 1. PROGRAMMARE / PIANIFICARE | 1. Piano della prevenzione della corruzione 2. Piano triennale della performance 3. Piano della trasparenza e integrità |
| 1. VERIFICARE LA LEGITTIMITA’ DEGLI ATTI,   L’EFFICIENZA DELL’ATTIVITA’,  L’ECONOMICITA’ DELL’ATTIVITA’ | 1. a salvaguardia del rispetto del principio di legalità 2. a salvaguardia del buon andamento 3. a salvaguardia del rispetto del principio di libera concorrenza |
| 1. VIGILARE SULLA INTEGRITA’ MORALE DEI COLLABORATORI | 1. intrattenere rapporti diretti 2. controllare periodicamente gli atti emanati 3. controllare i rapporti con gli utenti |

Doveri che, in successione logica, se violati, generano in capo all’Amministrazione, nella veste sempre di datore di lavoro, l’obbligo di attivare meccanismi di “giustizia interna” o “domestica” (applicazione della disciplina sanzionatoria contenuta nei contratti collettivi nazionali di lavoro) ai sensi dell’art. 15 del d.P.R. n. 62/2013.

Ai collaboratori del dirigente, ugualmente, l’onere di conformare il proprio comportamento ai c.d. “doveri di ufficio”: generici, quelli che si rintracciano, oggi, nel d.P.R. n. 62/2013; specifici quelli che si rintracciano (*rectius*, si dovrebbero rintracciare) nei “Codici di comportamento” adottati da ciascuna Amministrazione in virtù del novellato art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001.

Ma questi ultimi rientranti, pur sempre, nel complesso sistema dei “doveri d’ufficio”; solo che il Legislatore ha voluto che essi risultassero meglio chiariti o specificati da ciascuna Amministrazione. In tal modo, la violazione accertata può costituire un input per verificare la bontà – in termini di corretta tenuta – del Piano triennale anticorruzione, oppure dell’altro Piano, quello annuale/triennale sulla *performance* (sui rendimenti, la cui misurazione è necessaria per la corresponsione del salario accessorio).

Dovendo essere attenti conoscitori della struttura organizzativa di una istituzione pubblica e trarre da questa conoscenza quel che può derivare in termini di “danno all’immagine”, la elaborazione del “Codice di comportamento” aziendale deve necessariamente contenere una serie di “doveri” riferibili alle diverse professionalità che operano in tale organizzazione.

Solo che si presenta, a prima vista, una difficoltà: la complessità dell’organizzazione e, di conseguenza, la presenza, al suo interno, di un numero di professionalità (esercizio di diverse mansioni) abbastanza elevato, potrebbero costituire un ostacolo.

Ora, questo fatto non deve scoraggiare; se mai, il lavorio di analisi delle diverse posizioni di lavoro si dimostra utile per “scoprire” livelli/gradi di professionalità insospettabili, cui corrisponde, assai spesso, l’esercizio di poteri senza che vi sia mai stata definita alcuna regola predeterminata (inesistenza di un manuale di procedura).

Ed è a questo punto che si possono rilevare le debolezze (anche potenziali) dell’organizzazione, per la quale si sta affrontando l’elaborazione del testo *“ad hoc*” del “Codice di comportamento” aziendale.

Un testo che deve riprodurre necessariamente le prescrizioni di carattere generale, così come si trovano esposte nel d.P.R. n. 62/2013 più volte richiamato; ma che non può che essere specifico, cioè deve contenere integrazioni del primo.

Le schede logiche che seguono intendono porre in evidenza sa necessità di evidenziare i rischi che possono derivare dall’esercizio delle diverse professionalità, che si ritrovano normalmente in un sistema amministrativo comunale.

Risultato quest’ultimo che si consegue attraverso il confronto/dibattito tra che è (stato) l’estensore dei due piani richiamati (quello della performance; quello anticorruzione); piani che costituiscono gli strumenti di esecuzione, in capo ai responsabili dei diversi apparati, della legislazione anche di settore.

Da un siffatto livello di conoscenza della legislazione occorre prendere le mosse perché l’Organo rappresentativo della volontà popolare (Consiglio comunale, metropolitano, provinciale) formuli un giudizio – più o meno positivo – sulla “qualità” del documento aziendale.

Né si può prescindere da una siffatta analisi quando si debba assicurare, da parte della Corte dei conti, una corretta valutazione circa l’adeguatezza del sistema dei controlli interni.

In particolare, tra i diversi tipi di controllo [[23]](#footnote-23), quello che si individua come “controllo di gestione” [orientato a misurare la produttività del singolo così come del centro di responsabilità a cui quel determinato operatore risulta essere (stato) assegnato] assume una rilevanza fondamentale.

Infatti, per poter avere il dirigente, preposto alla vigilanza (ovvero, al monitoraggio) di quel determinato centro di responsabilità/di costo, i dati sul rendimento dei suoi collaboratori non può fare a meno di conoscere i metodi di lavoro adottati e i tempi di conclusione di ciascun procedimento/servizio da rendere.

Solo avendo conoscenza di tali dati, potrà essere in grado di calcolare *ex ante* il tempo-standard necessario per assicurare risposta tempestiva e adeguata all’utenza.

Di tale attività propedeutica si era ben reso conto il Legislatore, nel 1999, quando richiese a tutte le Amministrazioni di predisporre la “centrale dei procedimenti”, da un lato, e la “carta dei servizi”, dall’altro [[24]](#footnote-24).

La base giuridica per “costruire” una sostanziale omogeneità dei comportamenti burocratici c’era e c’è.

Perché non ripartire dai “manuali di procedura”? Si avrà modo do riflettere, così, sull’isteria normativa che colpisce da tempo la legge n. 241 del 1990.

**I doveri d’ufficio riconducibili**

**al profilo professionale.**

**Profilo professionale: ADDETTO ALLA RAGIONERIA**

**DOVERI GENERICI**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **In chiaro** | **Art. … Codice 2013** |
| 1. |  |  |
| 2. |  |  |
| 3. |  |  |
| 4. |  |  |
| 5. |  |  |

**DOVERI SPECIFICI**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **In chiaro** | **Art. … Codice**  **aziendale** |
| 1. |  |  |
| 2. |  |  |
| 3. |  |  |
| 4. |  |  |
| 5. |  |  |

**Profilo professionale: ADDETTO ALL’UFFICO URBANISTICA**

**DOVERI GENERICI**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **In chiaro** | **Art. … Codice 2013** |
| 1. |  |  |
| 2. |  |  |
| 3. |  |  |
| 4. |  |  |
| 5. |  |  |

**DOVERI SPECIFICI**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **In chiaro** | **Art. … Codice**  **aziendale** |
| 1. |  |  |
| 2. |  |  |
| 3. |  |  |
| 4. |  |  |
| 5. |  |  |

**Profilo professionale: ADDETTO ALLA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI A PERSONE/IMPRESE**

**DOVERI GENERICI**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **In chiaro** | **Art. … Codice 2013** |
| 1. |  |  |
| 2. |  |  |
| 3. |  |  |
| 4. |  |  |
| 5. |  |  |

**DOVERI SPECIFICI**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **In chiaro** | **Art. … Codice**  **aziendale** |
| 1. |  |  |
| 2. |  |  |
| 3. |  |  |
| 4. |  |  |
| 5. |  |  |

**L’inesecuzione del**

**d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286**

**DECRETO LEGISLATIVO 30 luglio 1999, n. 286**

***Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.***

**Art. 9.**

*Sistemi informativi*

1. Ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, il sistema di controllo di gestione e il sistema di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni statali si avvalgono di un sistema informativo statistico unitario, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico-finanziario. La struttura del sistema informativo statistico basata su una banca dati delle informazioni rilevanti ai fini del controllo, ivi comprese quelle di cui agli articoli 63 e 64 del decreto n. 29, e sulla predisposizione periodica di una serie di prospetti numerici e grafici (sintesi statistiche) di corredo alle analisi periodiche elaborate dalle singole amministrazioni. Il sistema informativo statistico è organizzato in modo da costituire una struttura di servizio per tutte le articolazioni organizzative del Ministero.

2. **I sistemi automatizzati e le procedure manuali rilevanti ai fini del sistema di controllo**, qualora disponibili, **sono i seguenti**:

a) sistemi e procedure relativi alla rendicontazione contabile della singola amministrazione;

b) sistemi e procedure relativi alla gestione del personale (di tipo economico, finanziario e di attività - presenze, assenze, attribuzione a centro di disponibilità);

c) sistemi e procedure relativi al fabbisogno ed al dimensionamento del personale;

d) **sistemi e procedure relativi alla rilevazione delle attività svolte per la realizzazione degli scopi istituzionali** (erogazione prodotti/servizi, sviluppo procedure amministrative) **e dei relativi effetti**;

e) sistemi e procedure relativi alla analisi delle spese di funzionamento (personale, beni e servizi) dell'amministrazione;

f) sistemi e procedure di contabilità analitica.

**Art. 11.**

*Qualità dei servizi pubblici*

1. I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.

2. Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, **i criteri di misurazione della qualità dei servizi**, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri. **Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281**.

3. Le iniziative di coordinamento, supporto operativo alle amministrazioni interessate e monitoraggio sull'attuazione del presente articolo sono adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, supportato da apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È ammesso il ricorso a un soggetto privato, da scegliersi con gara europea di assistenza tecnica, sulla base di criteri oggettivi e trasparenti.

4. Sono in ogni caso fatte salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad autorità indipendenti.

5. È abrogato l'articolo 2 della legge 11 luglio 1995, n. 273. Restano applicabili, sino a diversa disposizione adottata ai sensi del comma 2, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti gli schemi generali di riferimento già emanati ai sensi del suddetto articolo.

**Il quadrilatero del buon andamento**

**LEGITTIMITA’**

**E’ conforme alla legge?**

**EFFICIENZA ECONOMICITA’**

**Le risorse utilizzate Il costo è giusto?**

**sono quelle adeguate?**

**EFFICACIA**

**Il cittadino è**

**pienamente soddisfatto?**

**La lettura integrata**

**del Codice di comportamento**

**LEGITTIMITA’**

* **art. 13, c. 8**
* **art. 15**
* **art. 18**
* **art. 3, c. 1**
* **art. 8**
* **art. 11, c. 1**
* **art. 12, c. 5**
* **art. 13, c. 4**

**LA FONTE**

1. **Costituzione (art. 54, c. 1; art. 97, c. 3;**

**art. 113, c. 1)**

1. **L. 14 gennaio 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni *(Nuove norme sul procedimento amministrativo)***
2. **L. 6 dicembre 1971, n. 1034 (istitutiva dei TAR)**
3. **T.U. delle leggi del Consiglio**

**di Stato 26 giugno 1924,**

**n. 1054 (Consiglio di Stato)**

**La lettura integrata**

**del Codice di comportamento**

* **art. 3, c. 4**
* **art. 12, c. 1**

(ultimi periodi)

* **art. 13, c. 2**
* **art. 13, c. 5**
* **art. 13, c. 7**
* **art. 16**
* **art. 17**

**E**

**F**

**F**

**I**

**C**

**I**

**E**

**N**

**Z**

**A**

**LA FONTE**

1. **Costituzione (art. 97, c. 2)**
2. **L. 14 gennaio 1990, n. 241 (Nuove norme sul**

**Procedimento**

**amministrativo)**

1. **L. 14 gennaio 1994, n. 20 (art. 3, c. 4 e 12)**
2. **D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286**

**Il Legislatore nazionale e la disciplina**

**del procedimento amministrativo.**

**L’isteria normativa (1990 – 2015)**

**L’incapacità di amministrare**

**delle burocrazie;**

**l’incompetenza della classe politica.**

**L’isteria normativa nazionale.**

**Il caso della legge n. 241/1990.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Anno** | **Provvedimento legislativo** |
| 1. 2000 | L. 24 novembre 2000, n. 340 |
| *1.1* 2004 | L. 2004, n. 311 |
| 1. 2005 | L. 11 febbraio 2005, n. 15 |
| 1. 2005 | L. 14 maggio 2005, n. 80 |
| 1. 2007 | L. 2 aprile 2007, n. 40 |
| 1. 2009 | L. 18 giugno 2009, n. 69 |
| 1. 2010 | L. 31 maggio 2010, n. 122 |
| 1. 2010 | D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 |
| 1. 2011 | D.lgs. 12 aprile 2011, n. 163 |
| 1. 2011 | L. 21 luglio 2011, n. 106 |
| 1. 2012 | L. 4 aprile 2012, n. 35 |
| 1. 2012 | L. 7 agosto 2012, n. 134 |
| 1. 2012 | L. 17 dicembre 2012, n. 221 |
| 1. 2013 | L. 7 agosto 2013, n. 98 |
| 1. 2014 | L. 21 febbraio 2014, n. 9 |
| 1. 2014 | L. 11 novembre 2014, n. 164 |
| 1. 2014 |  |
| 1. 2015 | L. 7 agosto 2015, n. 124 |

**La lettura integrata**

**del Codice di comportamento**

* **art. 3, c. 4**
* **art. 12, c. 1**

(ultimi periodi)

* **art. 13, c. 2**
* **art. 13, c. 5**
* **art. 13, c. 7**
* **art. 16**
* **art. 17**

**EFFICACIA**

**LA FONTE**

1. **Costituzione (art. 97, c. 2)**
2. **L. 14 gennaio 1994, n. 20 (art. 3, c. ---)**
3. **D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286**
4. **Legislazione nazionale (A.I.R. – V.I.R.)**
5. **Legislazione regionale (Clausole di valutazione)**

**La lettura integrata**

**del Codice di comportamento**

* **art. 3, c. 4**
* **art. 12, c. 1**

(ultimi periodi)

* **art. 13, c. 2**
* **art. 13, c. 5**
* **art. 13, c. 7**
* **art. 16**
* **art. 17**

**E**

**C**

**O**

**N**

**O**

**M**

**I**

**C**

**I**

**T**

**A’**

**LA FONTE**

1. **D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (artt. 8, 18, 59 e 60)**
2. **D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286**
3. **L. 4 marzo 2009, n. 15 (art. 11, c. 1 - 3)**

***3.1* D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150**

**La legislazione dell’A.I.R..**

**L’efficacia della legge valutata *ex ante*.**

**Legge 28 novembre 2005, n. 246**

***Semplificazione e riassetto normativo***

***per l’anno 2005***

**(art. 14, commi 1, 2 e 4)**

**d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170**

***Regolamento recante disciplina attuativa***

***dell’analisi dell’impatto della***

***regolamentazione (A.I.R.)***

**L. 11 novembre 2011, n. 180**

***Norme per la tutela della libertà d’impresa.***

***Statuto delle imprese.***

1. La elaborazione del “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici” avviene a cura dell’allora Ministro per la Funzione Pubblica, il 31 marzo 1994; nell’aprile del 2001, con D.M. a firma di Franco Bassanini; nel 2013, con un decreto del Presidente della Repubblica, a firma del Presidente Giorgio Napolitano. [↑](#footnote-ref-1)
2. Non sono state chiarite, tanto che chi ha cercato di studiarle ha pensato che ciò era riconducibile a una imitazione di un istituto rinvenibile negli ordinamenti anglosassoni. Istituto richiamato nel saggio di Max Weber, *La politica come professione* (1919, Monaco di Baviera). [↑](#footnote-ref-2)
3. Una serie di considerazioni, in positivo, sul ruolo della Corte dei conti e delle relative articolazioni regionali, sono contenute nella ricerca svolta dall’Università LIUC (Castellanza), dal titolo “I referti alla Corte dei conti sull’adeguatezza dei controlli interni” (Rapporto 2014), pagg. 66. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sistema di controllo che si sarebbe dovuto occupare, con l’art. 20, di valutare i rendimenti e i risultati conseguiti dalle burocrazie ministeriali. E a supporto del quale occorreva attivare una serie di azioni. [↑](#footnote-ref-4)
5. Alla costruzione di un diritto al “buon nome” di ogni istituzione ha dato il suo contributo la giurisprudenza della Corte dei conti a mezzo dell’istituto della risarcibilità del “danno all’immagine”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cfr. d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi dei pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sul rapporto tra capo e collaboratori v. Claudio Caponetto, in “*Il rapporto di pubblico impiego”,* Ed. ISFOP 80, anno 1, n. 1/2, set-dic 1980, pagg. 5-8. [↑](#footnote-ref-7)
8. Le vicende ultime che hanno contrapposto le OO.SS. del personale e l’Amministrazione di Roma Capitale costituiscono un classico esempio di scelte assunte sotto la pressione di scioperi e di proteste, essendosi dovuto pervenire alla scoperta che la disciplina di cui all’art. 43, c. 3 e 4, del d.lgs. n. 165/2001 non si ritrova correttamente declinata. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sistema di doveri e di obblighi ben definiti, che presenta(va) l’altra faccia della medaglia nella disciplina, di fonte privatistica, contenuta nei CCNL, del sistema sanzionatorio connesso alle relative violazioni. [↑](#footnote-ref-9)
10. La definizione data al “controllo di gestione” dal d.lgs. n. 286/99 è la seguente, e continua ad essere valida anche dopo l’entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009:

    Art. 4. - *Controllo di gestione*

    1. Ai fini del controllo di gestione, ciascuna amministrazione pubblica definisce:

    a) l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione;

    b) le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;

    c) le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;

    d) l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative;

    e) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti;

    f) gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità;

    g) la frequenza di rilevazione delle informazioni.

    2. Nelle amministrazioni dello Stato, il sistema dei controlli di gestione supporta la funzione dirigenziale di cui all'articolo 16, comma 1, del decreto n. 29. Le amministrazioni medesime stabiliscono le modalità operative per l'attuazione del controllo di gestione entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, dandone comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propria direttiva, periodicamente aggiornabile, stabilisce in maniera tendenzialmente omogenea i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione.

    3. Nelle amministrazioni regionali, la legge quadro di contabilità contribuisce a delineare l'insieme degli strumenti operativi per le attività di pianificazione e controllo. [↑](#footnote-ref-10)
11. V. il testo dell’art. 58.bis, c. 5 (d.lgs. n. 29/1993); e dell’art. 54, c. 5 (d.lgs. n. 165/2001). [↑](#footnote-ref-11)
12. Sul punto, valgano le informazioni riportate nel libro di Sergio Rizzo, dal titolo *“La cricca”*, con sottotitolo *“Perché la Repubblica italiana è fondata sul conflitto d’ interessi”*, Rizzoli, Milano, 2010, pag. 264. [↑](#footnote-ref-12)
13. V. “La nuova classe dirigente in Italia. Materiali di studio” (a cura di P. Puglisi), dossier 1.3, collana “Archivio delle libertà politiche, civili e sociali”, Ed. Istituto Max Weber, Roma, luglio 2007, pag. 136. [↑](#footnote-ref-13)
14. Dell’esigenza del ricorso a Nuove Tecniche Gestionali fornisce ampi ragionamenti Emidio Valentini in *Nuove tecniche gestionali e management innovativi*, vol. 2, Ed. Cevar, Roma 1990, pagg. 240. [↑](#footnote-ref-14)
15. Rinnovata in quanto già prevista dal Legislatore, agli inizi degli anni ’90, con l’art. 3, c. 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. [↑](#footnote-ref-15)
16. La Sezione delle Autonomie ha elaborato, per il Presidente della Regione, il c.d. “questionario” di controllo nel 2014 (delib. n. 9 del 18.4.2014) e nel 2015 (delib. N. 7 del 24.2.2015). [↑](#footnote-ref-16)
17. Si fa riferimento alle c.d. “aree a rischio” che il Piano Nazionale Anticorruzione ha recepito ai sensi dell’art. 1, c. 16, della legge 6 novembre 2012, n. 190. [↑](#footnote-ref-17)
18. Nell’ordinamento francese tale figura delittuosa è stata introdotta sotto la III^ Repubblica, il 4 luglio 1889, a seguito dello scandalo provocato dal genero di Jules Grévy, il deputato Wilson, accusato di aver elargito decorazioni; in relazione a ciò il Presidente fu costretto alle dimissioni.

    La legge del 16 marzo i943 ha unificato, in Francia, il regime del traffico di influenza con quello previsto per il delitto di corruzione. [↑](#footnote-ref-18)
19. Sul punto, v. Rosario Scalia, *Cultura dei dirigenti e riforma della pubblica amministrazione,* in “L’archivio delle libertà”, n. 167, ed. Centro Einaudi, Roma, nov-dic 2002, pag. 57-67. [↑](#footnote-ref-19)
20. L’indagine della magistratura penale, posta in essere, ad ottobre del 2015, al Comune di Sanremo e all’INPS, rende plausibili azioni di collusione o anche azioni di manomissione degli stessi sistemi informatici. [↑](#footnote-ref-20)
21. E’ assai strano che il contenuto di esse sia replicato nel testo del Codice di comportamento del 2013 (art. 13). [↑](#footnote-ref-21)
22. Nella legge di delega al Governo, che porta la firma del Ministro per la funzione pubblica, Marianna Madia, sono da evidenziare alcuni articoli che potrebbero consentire di scrivere nuove regole, più stringenti, di responsabilità dei dirigenti. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ora, tutti elencati (vecchi e nuovi) nell’art. 1 del decreto legge n. 174/2012. [↑](#footnote-ref-23)
24. Si vedano gli articoli 9 e 11 del d.lgs. 30.7.1999, n. 286, recante *“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.* [↑](#footnote-ref-24)