

I doveri di comportamento dei dipendenti pubblici *

Bernardo Giorgio Mattarella

1. Introduzione

Una volta che un cittadino ha assunto una carica pubblica, egli è soggetto a una serie di regole di comportamento, che nel loro complesso costituiscono esplicazione della previsione fondamentale dell'art. 54 della Costituzione: «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore». Questa previsione, nella sua semplicità e con un linguaggio ormai un po' fuori moda, è importante, perché distingue i funzionari pubblici, per un verso, dalla generalità dei cittadini e, per un altro verso, dai lavoratori privati.

Dal primo punto di vista, tutti i cittadini – recita il primo comma dello stesso articolo – devono rispettare la Costituzione e le leggi: non è poco ma, per i funzionari pubblici, non è tutto; i funzionari pubblici devono fare qualcosa di più, devono mettere una particolare cura nell'adempimento della funzione loro affidata, devono quasi essere di esempio per gli altri cittadini. Dal secondo punto di vista, la previsione costituzionale fa sì che i doveri dei funzionari pubblici non derivino solo da accordi, come i contratti di lavoro, ma anche da determinazioni unilaterali contenute in atti come le leggi e i codici di comportamento, che danno contenuto all'obbligo di comportarsi con disciplina e onore: non che i lavoratori privati non debbano comportarsi con disciplina e onore, ma non hanno un obbligo costituzionale di farlo, i loro doveri derivano solo dai loro contratti di lavoro.

L'art. 54 offre la base per la definizione degli speciali doveri dei funzionari pubblici. Altre norme della Costituzione ne ispirano il contenuto. Tra esse, in primo luogo, quelle che impongono a questi soggetti di servire onestamente la Nazione. Questo termine è usato in tre articoli della Costituzione: due di questi tre articoli servono ad assoggettare le due grandi categorie di funzionari pubblici – i politici e i dipendenti – al servizio dei cittadini. A norma dell'art. 67, «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». A norma dell'art. 98, «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione». Entrambe le norme mirano a far sì che la condotta dei funzionari pubblici, elettivi o di carriera che siano, sia ispirata alla tutela dell'interesse generale e non alla tutela di interessi di parte. Queste previsioni, quindi, servono a bilanciare altre previsioni costituzionali, che potrebbero altrimenti giustificare parzialità e privilegi: per i politici, l'appartenenza a partiti politici non deve far perdere di vista il dovere di servire tutti i cittadini; per gli impiegati, il principio della responsabilità ministeriale non deve pregiudicare quello di imparzialità.

Se il primo dovere dei funzionari pubblici è quello di servire i cittadini, non possono stupire previsioni come quella dell'art. 2, co. 1 e 5, del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, a norma delle quali «il dipendente conforma la sua condotta al dovere costituzionale di servire esclusivamente la Nazione con disciplina ed onore e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e «il comportamento del dipendente deve essere tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione. Nei rapporti con i cittadini, egli dimostra la massima disponibilità e non ne ostacola l'esercizio dei

* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

diritti». Tutte le regole di comportamento, in effetti, possono essere ricondotte all'idea di servizio a favore dei cittadini.

Occorre, però, esaminare più nel dettaglio le regole di comportamento delle diverse categorie di funzionari pubblici. Queste regole sono poste da molti atti di vario tipo e hanno ambiti di applicazione diversi. Il modo migliore per esaminarle è considerare i diversi problemi ed esigenze, che esse mirano a risolvere o a soddisfare. Ciò consentirà di verificare come le stesse esigenze si pongono spesso in modo analogo, e a volte in modo diverso, per le diverse categorie di funzionari. Nelle pagine che seguono, dunque, si esamineranno dapprima i diversi problemi che si pongono nella definizione delle regole di comportamento dei funzionari pubblici, valutando il modo in cui essi sono risolti nell'ordinamento vigente. Successivamente, si proporrà un bilancio della disciplina vigente, considerando i diversi atti normativi in cui le regole di comportamento sono contenute. Saranno considerate le principali categorie di funzionari pubblici: i politici, gli altri funzionari onorari, i dipendenti pubblici e, in particolare, i magistrati.

2. *L'adeguatezza dell'impegno*

Una prima esigenza, che le regole di condotta dei funzionari pubblici devono tendere a soddisfare, è quella di assicurare un adeguato impegno, in termini di tempo e di energie, da parte del funzionario pubblico nello svolgimento dei compiti inerenti alla sua funzione. Questa esigenza trova una enunciazione generale nell'art. 2, co. 3, del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici: «Nel rispetto dell'orario di lavoro, il dipendente dedica la giusta quantità di tempo e di energie allo svolgimento delle proprie competenze, si impegna ad adempierle nel modo più semplice ed efficiente nell'interesse dei cittadini e assume le responsabilità connesse ai propri compiti». Ma, naturalmente, essa non riguarda solo i dipendenti, ma anche i funzionari onorari, come i titolari di cariche politiche.

L'obiettivo dell'impegno adeguato può essere conseguito con diversi strumenti. Per i politici, lo strumento principale è l'incompatibilità, istituto che può servire a diversi scopi: oltre che a questo, in particolare, può servire a prevenire il conflitto di interessi. L'incompatibilità può sussistere tra diverse cariche pubbliche o tra cariche pubbliche e private.

Come è noto, nel nostro ordinamento la relativa disciplina è risalente e inadeguata, in particolare per quanto riguarda i parlamentari: il loro elevato tasso di assenteismo dipende non solo dalla dinamica dei rapporti tra Governo e Parlamento, che può dare una sensazione di inutilità dei lavori parlamentari, ma anche dalla quantità di ulteriori impegni politici e professionali dei parlamentari stessi. Mancano norme che regolino la possibilità dei parlamentari di svolgere attività imprenditoriali e professionali. Simili norme dovrebbero essere equilibrate e non troppo restrittive, per evitare di allontanare persone capaci dalla vita politica, ma dovrebbero comunque assicurare un adeguato impegno nello svolgimento dell'attività politica. Vi sono, invece, norme che limitano la possibilità di rivestire contemporaneamente diverse cariche politiche, per esempio quella di parlamentare e di sindaco: ma si tratta di norme spesso violate, con la benedizione degli organi parlamentari di controllo, a cui spetterebbe di farle rispettare. Sarebbe utile, quindi, da un lato, *aggiornare la disciplina delle incompatibilità dei parlamentari* (e analogo discorso si potrebbe fare per le regioni e per gli enti locali, nel quadro delle rispettive autonomie); dall'altro, *affidare il controllo sul suo rispetto a un organo estraneo alla sfera politica* e non governato da maggioranze politiche (per i membri del Parlamento potrebbe ben trattarsi della Corte costituzionale, secondo una proposta spesso avanzata).

Migliore di quella relativa ai parlamentari, anche se incompleta sotto il profilo dei controlli e delle sanzioni, è la disciplina delle incompatibilità dettata per i membri del Governo dalla legge n. 215 del 2004. Si tratta della nota legge Frattini sul conflitto di interessi, legge fasulla e votata all'inefficacia per quanto riguarda il conflitto di interessi, ma utile per la disciplina dell'incompatibilità. Si tratta, peraltro, di una disciplina dettata allo scopo di preservare l'indipendenza dei ministri più che allo scopo di assicurarne un impegno adeguato.

Il Parlamento non si preoccupa molto di questo problema, con riferimento ai propri componenti, e non se ne è preoccupato molto neanche per i componenti dei consigli e delle giunte regionali. I principi dettati dalla legge n. 165 del 2001, emanata in attuazione dell'art. 122 della Costituzione, infatti, sono molto ragionevoli, in generale e – in particolare – con riferimento all'incompatibilità. Ma anche questa disciplina dell'incompatibilità è volta a far sì che le leggi regionali assicurino l'indipendenza dei politici regionali, piuttosto che l'adeguatezza del loro impegno. Eppure, come per i parlamentari nazionali, *ci si dovrebbe almeno porre il problema di assicurare che per i consiglieri e gli assessori regionali la relativa carica sia l'impegno primario*, e non un titolo onorifico o una prebenda. Naturalmente, possono ben essere le singole regioni a farsi carico di questa esigenza.

Lo stesso può dirsi per il personale politico degli enti locali: la pur analitica disciplina delle incompatibilità, contenuta nel testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) è finalizzata a garantirne l'indipendenza da interessi esterni (e in questa chiave se ne dirà in seguito) e non a imporre loro un certo impegno. In questo caso, peraltro, la scelta legislativa appare ragionevole: sia perché nella maggior parte degli enti locali l'impegno degli amministratori non è tale da escludere altre attività lavorative (né lo è di regola la loro retribuzione), sia perché gli enti di maggiori dimensioni, per i quali il problema può porsi, possono ben provvedere con i propri statuti e regolamenti. Non a caso, il testo unico contempla sia l'ipotesi di aspettativa, sia i permessi retribuiti per gli amministratori locali che abbiano rapporti di lavoro dipendente.

Per quanto riguarda gli altri funzionari onorari, è difficile fare un discorso unitario, per via della loro eterogeneità. Molti incarichi in enti e organi pubblici costituiscono esplicazione di attività professionale, quindi l'esclusione di altre attività professionali è difficilmente proponibile. Per altri, come quelli in molte autorità indipendenti, vi sono divieti di svolgimento di altre attività, che sembrano dettati più a tutela dell'indipendenza (per prevenire i conflitti di interessi) che dell'efficienza. Colpisce, però, l'eterogeneità della disciplina, anche tra diverse autorità indipendenti: si confronti, per esempio, la disciplina rigorosa dettata per i componenti delle autorità di regolazione dei servizi pubblici, quella opposta dettata per i componenti della Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e quella intermedia dettata più recentemente per la Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Occorrerebbe *estendere alcune regole essenziali di incompatibilità, già previste per alcune autorità indipendenti, alle altre*. Sarebbe ragionevole anche *stabilire una correlazione tra retribuzione e impegno nella carica*, richiedendo un impegno esclusivo per gli incarichi con retribuzioni al di sopra di un certo limite.

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, il problema è normalmente risolto vietando ulteriori attività lavorative e richiedendo la preventiva autorizzazione per le attività occasionali: nel pubblico impiego, la regola è quella dell'esclusività, salvo le ipotesi marginali di impiego a tempo

determinato e categorie particolari, come quella dei professori universitari a tempo definito, che rinunciano a una quota della propria retribuzione in cambio della libertà di svolgere un'attività professionale. Si tratta di un sistema alquanto rigido, che comporta costi burocratici non irrilevanti in termini di procedure di autorizzazione e controllo. Ma si tratta forse di una scelta necessaria, in difetto di meccanismi incentivanti volti a promuovere efficacemente l'impegno dei dipendenti: esso potrebbe essere reso più elastico, lasciando ai dipendenti maggiore libertà nell'uso del proprio tempo libero, se il sistema di valutazione e di premi all'efficienza garantisse comunque un impegno adeguato da parte dei dipendenti.

Per quanto riguarda, in particolare, i magistrati, il problema si pone raramente, perché le norme – a tutela della loro indipendenza – impongono un regime molto restrittivo, che rende molto improbabile che le loro altre attività, eventualmente autorizzate, richiedano un impegno tale da pregiudicare lo svolgimento delle loro funzioni. Al contrario, le attività spesso svolte, come quella scientifica e un limitato impegno didattico, possono avere effetti positivi su di esso. Un'eccezione riguarda probabilmente alcune ipotesi relative ai magistrati amministrativi, il cui impegno didattico ed editoriale assume a volte dimensioni tali da far dubitare di quale sia la loro attività prevalente e da temere l'aggiramento del divieto di svolgere attività d'impresa. Sebbene la ricchezza di esperienze dei suoi componenti sia sempre stata un punto di forza della magistratura ordinaria, *servirebbero regole più stringenti e maggiore vigilanza sul loro rispetto.*

3. L'efficienza

Naturalmente, non basta dedicare la giusta quantità di tempo ed energie allo svolgimento della propria funzione: occorre anche impiegarli proficuamente, svolgendo la funzione stessa in modo efficiente.

L'efficienza dei politici nello svolgimento delle loro funzioni, per ovvie ragioni, non è facilmente misurabile, né è bene che sia misurata da soggetti diversi dagli elettori, anche perché i parametri utilizzati – per esempio il numero di proposte di legge o di mozioni presentate – sono per lo più ingannevoli. Ci sono, naturalmente, regole di comportamento inerenti allo svolgimento dei lavori degli organi politici (per esempio, leggere ciò che si firma) e ai rapporti con gli elettori (per esempio, rispondere alle lettere), ma non è certo il caso di controllare il loro rispetto. È giusto, però, che i politici stessi, di propria iniziativa o su impulso dei partiti, informino gli elettori dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, anche in relazione ai propri programmi elettorali. Dove non bastano i rapporti personali, la rete *internet* offre molti strumenti per farlo: siti, *blog*, *newsletters* e simili. Da questo punto di vista, *è auspicabile che siano i partiti politici a chiedere ai propri rappresentanti di adottare simili strumenti di trasparenza e ad offrire loro il proprio supporto*, in modo che l'efficienza dei politici sia, se non misurata, apprezzata dagli elettori.

Lo stesso ragionamento può valere per molti altri funzionari onorari, il cui operato può essere valutato dai soggetti che li eleggono o nominano, oltre agli strumenti di controllo a volte previsti per i singoli organi, come la decadenza per la mancata adozione di determinati atti o per la ripetuta assenza alle riunioni di un organo collegiale.

Per altre categorie di funzionari pubblici, come quelli legati da un rapporto di lavoro con un'amministrazione, l'attività è meno libera e l'efficienza è più facilmente declinabile in norme organizzative e anche in norme di condotta, come quelle contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che richiedono al dipendente innanzitutto di essere realmente al servizio dei cittadini: «il dipendente limita gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese a quelli indispensabili e applica ogni possibile misura di semplificazione dell'attività amministrativa, agevolando, comunque, lo svolgimento, da parte dei cittadini, delle attività loro consentite, o comunque non contrarie alle norme giuridiche in vigore» (art. 2, co. 6). Ulteriori previsioni sono più genericamente volte a promuovere l'efficienza: «salvo giustificato motivo, non ritarda né affida ad altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza»; «nel rispetto delle previsioni contrattuali, il dipendente limita le assenze dal luogo di lavoro a quelle strettamente necessarie» (art. 10, co. 1 e 2). Si tratta di previsioni che traducono in norme di comportamento individuale principi e regole relativi all'organizzazione e al funzionamento delle amministrazioni.

Poiché, poi, il buon funzionamento delle amministrazioni richiede il rispetto delle rispettive competenze e dei relativi principi costituzionali, è altresì stabilito che, «nello svolgimento dei propri compiti, il dipendente rispetta la distribuzione delle funzioni tra Stato ed enti territoriali. Nei limiti delle proprie competenze, favorisce l'esercizio delle funzioni e dei compiti da parte dell'autorità territorialmente competente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati» (art. 2, co. 7).

A differenza di quello dei politici, il rendimento dei dipendenti pubblici può non solo essere declinato in norme più specifiche, ma anche soggetto a controlli, il cui esito può avere rilievo su diversi piani, compreso quello della retribuzione e della responsabilità disciplinare, soprattutto a seguito della riforma operata dal decreto legislativo n. 150 del 2009. Il Codice di comportamento, sia pure con espressioni che andrebbero aggiornate a quelle usate da questo decreto, si preoccupa di tradurre anche questa esigenza in regole di comportamento: «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» (art. 13).

Per quanto riguarda i magistrati, infine, il tema dell'efficienza è ovviamente delicato, sia perché la misurazione del rendimento della relativa attività è difficile, sia perché essa va operata in modo da garantirne l'indipendenza. La tutela dell'indipendenza, negli ultimi decenni, ha fatto premio sull'esigenza di garanzia. È probabile ed auspicabile che in futuro le norme e gli organi di governo si facciano maggiormente carico di questa esigenza. Il tema, peraltro, va al di là dell'oggetto di questo scritto.

4. *L'imparzialità*

L'imparzialità è evidentemente un principio fondamentale, enunciato dall'art. 97 della Costituzione, per i dipendenti pubblici. Nella normale condotta del dipendente, si traduce soprattutto nella parità di trattamento, alla quale è dedicato l'art. 13 del Codice di comportamento: «il dipendente, nell'adempimento della prestazione lavorativa, assicura la parità di trattamento tra i cittadini che vengono in contatto con l'amministrazione da cui dipende. A tal fine, egli non rifiuta né accorda ad alcuno prestazioni che siano normalmente accordate o rifiutate ad altri. Il dipendente si attiene a corrette modalità di svolgimento dell'attività amministrativa di sua competenza, respingendo in particolare ogni illegittima pressione, ancorché esercitata dai suoi superiori».

Per i magistrati, naturalmente, l'imparzialità assume un significato ancora più forte.

Essa non assume lo stesso valore, invece, per i politici. Non che essi possano fare favoritismi o disparità di trattamento nel disporre di risorse pubbliche. Essi, però, nell'adozione delle loro decisioni, devono ovviamente operare scelte, sulla base di orientamenti legittimamente "di parte". Anche i politici, peraltro, devono rispettare l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni e, quindi, astenersi da pressioni indebite su di esse e da condotte da "partito di occupazione", secondo la felice espressione di Leopoldo Elia. Il concetto è ben espresso dall'art. 78, co. 1, del testo unico degli enti locali: «Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori [...] e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni». Da questo punto di vista, le norme che consentono forme di *spoils system* favoriscono oggettivamente comportamenti contrari al principio di imparzialità: a tutela dell'imparzialità amministrativa, esse andrebbero combattute, sia al livello legislativo sia al livello di regole di comportamento dei politici.

Per gli altri funzionari onorari, l'imparzialità si pone in termini variabili, ma spesso in termini più simili a quelli propri dei dipendenti pubblici che a quelli propri dei politici, dato che le cariche da essi ricoperte sono spesso cariche di governo in amministrazioni pubbliche. Ciò vale a maggior ragione, naturalmente, per i componenti delle autorità indipendenti, per i quali l'esigenza di imparzialità si pone in modo simile a come per i magistrati.

5. L'indipendenza

Le attività ulteriori rispetto allo svolgimento della funzione pubblica, che il funzionario svolga, possono costituire un problema anche se esse non lo impegnano a tal punto da distrarlo dalla funzione stessa (problema di cui al par. 2). Esse possono, infatti, legarlo professionalmente a soggetti, i cui interessi siano in conflitto con quelli pubblici o, comunque, siano affetti dalla sua attività di rilievo pubblicistico, generando la tentazione di favoritismi e scambi di favori. Ciò, ovviamente, può determinare condizionamenti che compromettono la sua indipendenza nello svolgimento della funzione.

Anche questo problema si pone per tutte le categorie di funzionari pubblici. Per quanto riguarda i politici, anche in questo caso il rimedio principale è l'istituto dell'incompatibilità, utilizzato per le

diverse categorie di titolari di cariche politiche. Per i parlamentari, come già rilevato, la disciplina è del tutto antiquata.

Per i membri del Governo, la disciplina è migliore, vietando lo svolgimento di attività imprenditoriali e professionali. Essa, peraltro, è, come già accennato, incompleta sotto il profilo dei controlli e delle sanzioni. La legge attribuisce agli organi dei relativi ordinamenti professionali il compito di far valere il divieto di esercizio di attività professionali e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato quelli di accertare la sussistenza di situazioni di incompatibilità e di promuovere la rimozione o la decadenza dalla carica o ufficio incompatibile, la sospensione del rapporto di impiego incompatibile e la sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali. Queste previsioni possono evitare che il titolare di cariche di governo abbia incarichi pubblici incompatibili e svolga attività professionali incompatibili, ma non possono impedire di svolgere attività di impresa: di fronte al titolare di cariche di governo che mantenga la qualità di imprenditore o una carica in una società per azioni, l'Autorità *antitrust* non sembra avere armi. Occorrerebbe introdurre sanzioni per l'inosservanza del divieto di svolgere attività private incompatibili con la carica pubblica: sia agendo sul versante pubblico (con la decadenza dalla carica di governo o con l'invalidità degli atti compiuti e la responsabilità civile di chi li avesse posti in essere), sia agendo su quello privato (con sanzioni pecuniarie a carico dell'impresa, con la revoca o sospensione dell'autorizzazione o della concessione amministrativa, sulla base della quale essa svolgesse eventualmente la propria attività, con la decadenza dalla carica eventualmente ricoperta dall'interessato in una società). Molte di queste sanzioni potrebbero essere irrogate da organi giurisdizionali e, quindi, la loro applicazione sarebbe stata in buona parte sottratta alle influenze politiche.

Per quanto riguarda il personale politico delle regioni, la già citata legge quadro n 165 del 2004 pone alcuni semplici e buoni principi, stabilendo che l'incompatibilità va prevista dalle leggi regionali: «in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva»; «in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali»; ed eventualmente in caso di lite pendente con la regione.

Alcune buone regole sono poste anche per gli amministratori locali. L'art. 78 del relativo testo unico stabilisce che «i componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato»; «al sindaco ed al presidente della provincia, nonché agli assessori ed ai consiglieri comunali e provinciali e' vietato ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi comuni e province».

Per gli altri funzionari onorari, anche in questo caso, è difficile fare un discorso generale, perché le regole variano da ente a ente e da autorità ad autorità. Ma si può notare una lacuna particolarmente grave, che riguarda il personale degli uffici di diretta collaborazione dei ministri e degli organi di vertice di altri enti. Essi occupano posizioni di grande rilievo e delicatezza, con

funzioni di decisione e di mediazione di interessi, ma non ci sono regole volte a tutelare la loro indipendenza da questi interessi e neanche forme di incompatibilità: non è raro che essi abbiano, contemporaneamente, anche altri incarichi e neanche che svolgano attività professionali, che possono facilmente generare conflitti di interessi. È un aspetto di una carenza più generale, a cui occorrerebbe porre rimedio: occorre *definire in via generale i doveri dei titolari e degli addetti agli uffici di staff dei vertici delle amministrazioni*.

Va ancora osservato che l'indipendenza del pubblico funzionario può essere messa in pericolo non solo dallo svolgimento di attività ulteriori rispetto allo svolgimento delle funzioni d'ufficio, ma anche da altri fattori, come la partecipazione ad associazioni, operanti nell'ambito di interesse dell'amministrazione e la ricezione di regali o ospitalità da parte di soggetti interessati, con i quali egli ha rapporti per ragioni d'ufficio. Come dimostrato dalla cronaca recente, le norme al riguardo sono carenti, in particolare per i politici, e sarebbero quanto mai opportune.

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, vi sono le regole del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici: in ordine alla partecipazione ad associazioni, esso impone obblighi di trasparenza, stabilendo che «il dipendente comunica al dirigente dell'ufficio la propria adesione ad associazioni ed organizzazioni, anche a carattere non riservato, i cui interessi siano coinvolti dallo svolgimento dell'attività dell'ufficio, salvo che si tratti di partiti politici o sindacati»; e tutela la libertà di associazione, prevedendo che «il dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni ed organizzazioni, né li induce a farlo promettendo vantaggi di carriera» (art. 4).

In ordine alla ricezione di regali, il Codice prevede che il dipendente «non accetta da soggetti diversi dall'amministrazione retribuzioni o altre utilità per prestazioni alle quali è tenuto per lo svolgimento dei propri compiti d'ufficio» e «non accetta incarichi di collaborazione con individui od organizzazioni che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico in decisioni o attività inerenti all'ufficio» (art. 7); «non chiede, per sé o per altri, né accetta, neanche in occasione di festività, regali o altre utilità salvo quelli d'uso di modico valore, da soggetti che abbiano tratto o comunque possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio»; «non chiede, per sé o per altri, né accetta, regali o altre utilità da un subordinato o da suoi parenti entro il quarto grado. Il dipendente non offre regali o altre utilità ad un sovraordinato o a suoi parenti entro il quarto grado, o conviventi, salvo quelli d'uso di modico valore» (art. 3).

Infine, l'indipendenza del funzionario richiede che egli sia disinteressato, nel senso proprio del termine: che egli non abbia interessi, coinvolti nella propria attività, diversi da quello pubblico, che deve perseguire. Finora si è fatto riferimento a ipotesi in cui il funzionario è esposto all'influenza di interessi *altrui*. Ma a turbare il corretto svolgimento delle sue funzioni può essere anche un interesse *proprio* del funzionario: questa è l'ipotesi del conflitto di interessi. In questa sede, peraltro, non ci si sofferma su questo tema, per il quale si rinvia al relativo contributo.

6. *Trasparenza e riservatezza*

Una serie di problemi ulteriori, inerenti ai rapporti tra funzionari pubblici e cittadini, riguarda l'uso delle informazioni delle quali i primi siano in possesso per ragioni d'ufficio. Il problema si pone in

termini molto diversi per i politici e per gli altri funzionari pubblici, per via della concezione tradizionale basata sul principio di responsabilità ministeriale, in base alla quale i politici rispondono ai cittadini dell'operato delle amministrazioni, mentre i dipendenti sono tenuti al segreto nei confronti dei cittadini, dovendo invece fornire tutte le informazioni richieste ai vertici politici. Questa concezione si è a lungo tradotta in un'assenza di regole relative ai politici e in un obbligo di segreto a carico dei dipendenti. La situazione è però mutata, per un verso, a causa della diffusione di obblighi di trasparenza a carico dei politici e, per un altro verso, per l'affermarsi del principio della trasparenza amministrativa.

La trasparenza imposta ai politici – in particolare ai parlamentari – riguarda non lo svolgimento delle loro funzioni, ma essenzialmente informazioni relative ai loro redditi e ai loro interessi finanziari. Esse vengono periodicamente pubblicate, anche se sotto questo aspetto, in Italia, il livello di trasparenza è ben più basso di quello imposto ai parlamentari di ordinamenti come gli Usa, la Germania e il Regno Unito. Non vi sono, invece previsioni sulla trasparenza dell'attività inerente allo svolgimento del mandato elettivo, che peraltro è in gran parte pubblica.

Norme in materia di trasparenza degli interessi finanziari e di informazioni come i redditi, gli incarichi e il *curriculum vitae* sono state introdotte, negli ultimi anni, anche per varie categorie di dipendenti pubblici, in particolare per quelli di livello dirigenziale. Da ultimo, il decreto legislativo n. 150 del 2009 ha stabilito che alcune informazioni, come i *curricula* e le retribuzioni dei dirigenti, siano pubblicati sul istituzionale di ciascuna amministrazione. Peraltro, il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici prevede già obblighi di trasparenza, per tutti i dipendenti e, in particolare, per i dirigenti: per i primi è stabilito l'obbligo di informare il dirigente dell'ufficio dei rapporti di collaborazione retribuiti dell'ultimo quinquennio, con particolare riferimento a quelli intercorsi con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti alle pratiche a lui affidate; per i secondi è previsto l'obbligo di comunicare all'amministrazione, prima di assumere le proprie funzioni, «le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti entro il quarto grado o affini entro il secondo, o conviventi che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che egli dovrà dirigere o che siano coinvolte nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio» (art. 5).

Nel complesso, i pubblici funzionari devono accettare un sacrificio per la loro riservatezza, una minore tutela dei loro dati personali. Questo sacrificio è giustificato alla luce degli art. 54, 67 e 98 della Costituzione: i pubblici funzionari devono comportarsi «con disciplina e onore» e devono essere pronti ad accettare controlli sull'adempimento di questi doveri; essi sono «al servizio della Nazione» e devono sottoporsi al controllo dei cittadini.

Più in generale, la trasparenza amministrativa ha determinato un progressivo spostamento del confine tra l'area coperta dall'obbligo del segreto d'ufficio e quella coperta dal diritto alla trasparenza. La relativa previsione del testo unico sul pubblico impiego del 1957 è stata riformulata, come è noto, in occasione dell'introduzione della disciplina del diritto d'accesso nel 1990. La sua portata è ulteriormente ridotta, ovviamente, dalle previsioni della legge n. 15 e del decreto legislativo n. 150 del 2009, in materia di "accessibilità totale", cioè di pubblicità, delle informazioni inerenti all'organizzazione e all'attività amministrativa. Anche questa evoluzione trova un riscontro nel Codice di comportamento, a norma del quale il dipendente «favorisce l'accesso degli stessi alle

informazioni a cui abbiano titolo e, nei limiti in cui ciò non sia vietato, fornisce tutte le notizie e informazioni necessarie per valutare le decisioni dell'amministrazione e i comportamenti dei dipendenti» (art. 2, co. 5). Le informazioni amministrative, peraltro, continuano a dover essere utilizzate solo nell'interesse dei cittadini e non per altri scopi: il Codice ricorda infatti che «il dipendente [...] non utilizza a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio» (art. 2, co. 4).

La trasparenza, infine, riguarda non solo i contenuti delle comunicazioni ai cittadini, ma anche i modi di essa: è per questo che, sempre a norma del Codice di comportamento, il dipendente, «nella redazione dei testi scritti e in tutte le altre comunicazioni il dipendente adotta un linguaggio chiaro e comprensibile» (art. 11, co. 4).

7. *L'immagine dell'amministrazione*

Nei rapporti tra i funzionari pubblici e i cittadini, c'è l'esigenza di fornire ai secondi le informazioni necessarie, ma c'è anche l'esigenza di non distorcere la percezione dell'amministrazione e di non danneggiarne ingiustificatamente l'immagine. Un'ulteriore area di doveri dei funzionari pubblici, di conseguenza, attiene alla cura dell'immagine esterna dell'amministrazione. Questi doveri possono esplicarsi in regole inerenti ai rapporti con i cittadini, ai rapporti con la stampa e anche alla vita privata. La loro violazione può non essere sanzionata, ma può anche essere sanzionata pesantemente, come dimostrato dalla giurisprudenza della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione.

Per i funzionari onorari, peraltro, il dovere di custodire l'immagine dell'amministrazione non si traduce in specifici obblighi di comportamento: per essi, di regola, il danno all'immagine dell'amministrazione assume rilievo solo in seguito alla commissione di reati ed è, quindi, la conseguenza della violazione di norme penali e non di specifiche norme volte a tutelare questo valore.

Per i dipendenti pubblici, invece, vi sono regole specifiche, contenute nei codici di comportamento. Per quanto riguarda lo svolgimento delle mansioni, il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici stabilisce che «il dipendente in diretto rapporto con il pubblico presta adeguata attenzione alle domande di ciascuno e fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio. Nella trattazione delle pratiche egli rispetta l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto motivando genericamente con la quantità di lavoro da svolgere o la mancanza di tempo a disposizione» (art. 11, co. 1). Si tratta, come è evidente, di previsioni volte a promuovere non solo il corretto funzionamento delle amministrazioni, ma anche la percezione di esso. Nella stessa prospettiva può essere valutata la previsione secondo la quale «il dipendente non prende impegni né fa promesse in ordine a decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio, se ciò possa generare o confermare sfiducia nell'amministrazione o nella sua indipendenza ed imparzialità» (art. 11, co. 3).

L'immagine dell'amministrazione può essere lesa anche dai comportamenti riprovevoli dei pubblici funzionari nella vita privata. Si tratta peraltro, come è facile intuire, di un aspetto

particolarmente delicato e difficile da disciplinare, per diverse ragioni: perché regole di condotta nella vita privata determinano pur sempre un'intromissione del datore di lavoro pubblico nell'attività extralavorativa del funzionario; perché simili regole possono essere espressione di un approccio moralistico o paternalistico alla condotta dei funzionari pubblici, che può non essere condiviso; perché valutare la correttezza dei comportamenti privati, e quindi le relative violazioni, è molto più difficile che valutare la correttezza del comportamento in servizio, e rischia di tradursi in valutazioni arbitrarie.

Occorre però ricordare la specificità dei funzionari pubblici e del loro statuto giuridico: quanto mai opportuno, al riguardo, è il richiamo al dovere di comportarsi con onore, richiesto dall'art. 54 della Costituzione. Il bilanciamento tra queste opposte esigenze non è facile. Non a caso, regole di comportamento dettagliate si hanno solo per determinate categorie di dipendenti pubblici, come quelli appartenenti ai corpi militari, i quali sono sottoposti a una disciplina più rigorosa. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, invece, si limita a porre un divieto di approfittare indebitamente della propria posizione: «nei rapporti privati, in particolare con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, non menziona né fa altrimenti intendere, di propria iniziativa, tale posizione, qualora ciò possa nuocere all'immagine dell'amministrazione» (art. 9).

Un ultimo problema, inerente ai rapporti esterni e all'immagine dell'amministrazione, attiene ai rapporti con la stampa. Anche a questo riguardo, ci sono esigenze diverse da temperare, essendo coinvolti la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di stampa. Anche a questo riguardo, non vi sono regole per i politici, per i quali i rapporti con la stampa e la facoltà di critica costituiscono elementi essenziali dello svolgimento delle funzioni d'ufficio. Ve ne sono, invece, nei codici di comportamento, che bilanciano variamente gli interessi in gioco: quello generale dei dipendenti pubblici è abbastanza liberale, stabilendo che, «salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali e dei cittadini, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche che vadano a detrimento dell'immagine dell'amministrazione. Il dipendente tiene informato il dirigente dell'ufficio dei propri rapporti con gli organi di stampa» (art. 11, co. 2).

Per i magistrati ordinari, il codice etico dell'Associazione nazionale magistrati privilegia ancora più decisamente la libertà del magistrato di avere rapporti con la stampa rispetto all'esigenza di riservatezza: «il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio. Quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza su informazioni conosciute per ragioni del suo ufficio e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca, ovvero di tutelare l'onore e la reputazione dei cittadini, evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati. Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa» (art. 6). Ben più rigoroso, per esempio, è il codice etico dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, secondo il quale «il dipendente non intrattiene rapporti con gli organi di stampa. Nel caso in cui sia destinatario di richieste di informazioni o chiarimenti da parte di organi di stampa, ne informa tempestivamente il responsabile dell'ufficio presso il quale presta servizio» (art. 8).

8. *Il giuramento*

All'inizio di questo contributo si è fatto riferimento all'art. 54 della Costituzione, come fondamento di un corpo di principi e regole di comportamento peculiari dei pubblici funzionari, che li distinguono rispetto agli altri cittadini e, in particolare, dai lavoratori del settore privato. La formulazione dell'art. 54 è completata dalla previsione secondo la quale i funzionari pubblici prestano giuramento nei casi previsti dalla legge. Si tratta di una previsione coerente con quell'idea: il giuramento può costituire un momento solenne, nel quale il funzionario si fa esplicitamente carico di questa peculiarità e dello *status* particolare che consegue all'assunzione di una carica pubblica e che lo distingue dagli altri cittadini. Si tratta di un ulteriore obbligo, strumentale alle regole di comportamento proprie del funzionario, che gli può essere imposto: coerentemente, la Costituzione pone una riserva di legge sulle relative previsioni.

Attualmente non esiste una previsione legislativa generale al riguardo, ma solo previsioni relative a singole categorie di funzionari, come i ministri e i magistrati. In un disegno di legge recentemente presentato al Parlamento, peraltro, il Governo ha ipotizzato che tutti i dipendenti pubblici, all'atto della prima assunzione in un'amministrazione pubblica, prestino un giuramento di fedeltà. Si tratta di una proposta che può essere valutata favorevolmente: certamente il giuramento non è una misura decisiva in termini di lotta alla corruzione e all'inefficienza, ma può costituire un elemento utile nella costruzione di una migliore consapevolezza dei doveri dei pubblici funzionari.

I dettagli della proposta, peraltro, sollevano qualche perplessità. In primo luogo, il giuramento è previsto solo per i dipendenti pubblici e non per i funzionari onorari: ma perché non richiederlo anche a tutti coloro che assumano una carica politica? In secondo luogo, la previsione che il giuramento avvenga "davanti al dirigente dell'ufficio o a un suo delegato" – quindi, possibilmente, davanti a un funzionario di livello non particolarmente elevato, né di grande autorevolezza – rischia di svilire la solennità del momento: per un momento così importante, perché non richiedere la presenza del vertice dell'amministrazione? In terzo luogo, la formula prevista fa riferimento all'«interesse dell'amministrazione», mentre sarebbe preferibile giurare fedeltà all'interesse dei cittadini: i funzionari pubblici – è bene non dimenticarlo – sono al servizio esclusivo della Nazione.