



IL DOVERE NEL CODICE DI COMPORTAMENTO

Sommario

Benvenute e benvenuti!

In questa lezione approfondiremo il concetto del dovere nel codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione. In particolare, ci occuperemo:

- del concetto di dovere
- dei doveri giuridici e doveri morali
- le misure di protezione e le misure limitative

Bene, non ci resta che cominciare!

Il concetto di dovere

Nell'affrontare lo studio e l'analisi dei nuovi codici di comportamento torna utile il richiamo al concetto di dovere sia argomentando dall'articolo 54 della nostra Carta costituzionale sia nel suo senso etimologico complessivo. Ciò a maggior ragione considerando che la normativa in questione ricorre spesso ad espressioni quali dovere del pubblico dipendente, dovere pubblico, dovere istituzionale, dovere di buona amministrazione.

Sotto un profilo concettuale si è soliti richiamare l'esistenza del dovere laddove esista la possibilità di un'azione e, conseguentemente, laddove ci sia pertanto un soggetto agente capace di determinarsi.

Come noto, per azione si deve, però, intendere sia un atto che sia un'espressione di una volontà determinata sia un'omissione. Oppure un'inattività, un rifiuto di agire e come tale espressione anch'essa di una volontà specifica diretta a produrre determinati effetti nella sfera giuridica propria o altrui.

Al fine di relazionarsi con la sostanza dei codici di comportamento dei dipendenti pubblici è utile senz'altro richiamare l'importanza di tale posizione giuridica a partire proprio dalla peculiare semantica del sostantivo dovere. Ricordare tale etimo non è secondario ai fini della corretta osservanza del codice. Esso rimanda, infatti, con ogni evidenza alla possibilità di rinnovare la consapevolezza di una radice concettuale del fondamentale dovere di fedeltà alla Nazione e di servizio esclusivo alla Nazione italiana. In questi valori il pubblico funzionario iscrive il suo operare in senso costituzionalmente orientato a partire dagli effetti del combinato disposto degli articoli 54 e 98 della Costituzione.

Il campo di operatività del concetto di dovere, inoltre, può essere ulteriormente reso evidente se si immagina il medesimo all'interno di una ideale linea ai cui estremi sono collocati, da una parte, la più pura espressione dell'arbitrio soggettivo e, dall'altra, la più pura espressione di una legge che disciplina specifiche e puntuali fattispecie giuridiche generali e astratte.



Il dovere giuridico

Inquadrato in questi termini, il dovere può essere inteso, quindi, come il tentativo di equilibrare l'agire possibile per l'individuo con l'agire atteso dalla legge che impone un determinato comportamento.

Ovviamente, il dovere giuridico è ben altra cosa rispetto alla galassia di doveri morali di cui l'individuo è circondato.

È il caso di richiamare e ribadire la differenza tra dovere morale e dovere giuridico ricordando che mentre il dovere morale è un compito che il soggetto pone a sé stesso e il cui mancato rispetto comporta una sanzione esclusivamente interiore, che bene che vada si risolve nel dispiacere o nel senso di colpa del soggetto che ha posto in essere il comportamento moralmente deprecabile. Per contro, invece, il dovere giuridico si rivolge innanzitutto alla dimensione esterna e collettiva e presuppone la possibilità di un suo pieno rispetto da parte di tutti gli individui.

Il dovere giuridico, quindi, è la predeterminazione, in negativo (divieto) o in positivo (obbligo), di comportamenti da tenere, assistita dalla prefigurazione di conseguenze che l'ordinamento farà seguire al suo mancato rispetto.

Si tratta soprattutto, ma non solo, di sanzioni nel senso ampio di conseguenze negative che ricadono su colui che ha commesso l'infrazione.

Il dovere giuridico è imposto dalla legge o dalle fonti cui è consentita la predeterminazione di determinati comportamenti. In uno Stato laico la legge non deve mai richiamare la legge morale a fondamento delle sue prescrizioni, ma fissa i doveri giuridici secondo un ordine razionale in cui lo scopo fondamentale dei doveri e dei corrispettivi diritti è la civile convivenza.

I doveri giuridici, proprio per lo scopo che li caratterizza, hanno contenuto e dimensioni diverse. Nel nostro caso, i doveri di comportamento che ricadono sul pubblico funzionario sono il frutto di un progressivo concentrarsi dell'ordinamento nello specificare quei puntuali doveri giuridici come tali idonei a prevenire corruzione e mala amministrazione: dal dovere giuridico più ampio preordinato in via generale alla garanzia della convivenza sociale, si passa al dovere giuridico di rispettare gli obblighi assunti nei rapporti contrattuali, da questo ai doveri più specifici che caratterizzano il rapporto contrattuale di lavoro, tanto privato quanto pubblico, tutti ricondotti ai principi del codice civile, fino ai doveri, ancora più specifici, che ricadono sul dipendente pubblico in quanto pubblico funzionario.

Doveri contrattuali e doveri connessi alle funzioni pubbliche

Il pubblico dipendente, infatti, non ha solo **doveri contrattuali** di erogare la propria prestazione lavorativa al datore di lavoro/pubblica amministrazione, ma ha **doveri connessi alle funzioni pubbliche** svolte, direttamente quale titolare della funzione o indirettamente quale funzionario che contribuisce alla definizione dell'interesse pubblico, nell'esercizio della funzione.



Doveri esigibili dall'amministrazione di appartenenza ma cui il funzionario è tenuto anche nei confronti della società e dei cittadini.

Doveri giuridici e doveri morali

Pur agendo su piani che devono esser tenuti distinti, significativi restano i punti di possibile sovrapposizione e fruttuoso dialogo tra le due fondamentali tipologie di doveri, tanto sul piano della individuazione dei doveri giuridici, quanto sul loro effettivo rispetto.

Sotto il primo profilo, i doveri giuridici, individuati nel rispetto dei procedimenti e delle fonti che l'ordinamento predetermina risentono del contesto culturale e quindi delle leggi morali che sono maggiormente seguite dalla comunità che individua, con la legge, i comportamenti da tenere.

A mero titolo di esempio, nello Stato laico italiano la legge non può non risentire anche delle prescrizioni etico-morali predicate e realizzate dalla componente cristiano-cattolica della società.

In qualche misura, quindi, la legge che fissa comportamenti giuridici è sempre la trasposizione, razionale, di una legge morale.

Sotto il profilo del contributo al rispetto dei doveri giuridici non sembra dubbio che una diffusa condivisione di doveri morali, comunque individuati (religiosi, laici, associativi), faciliti, in senso preventivo e spontaneo, la tenuta dei comportamenti attesi dall'ordinamento giuridico, evitando l'esercizio dei poteri sanzionatori.

E ancora c'è dubbio che un diffuso rispetto dei doveri giuridici contribuisca grandemente al rafforzamento dei doveri morali, in un processo di auto-limite spontaneo, in sede di legge morale, di adeguamento ai doveri fissati dall'ordinamento giuridico.

Le misure di protezione e le misure preventive

Ulteriore e rilevante problema di carattere generale è la distinzione tra le **misure di protezione** di cui al codice di comportamento dei dipendenti pubblici e quelle misure *lato sensu* **preventive** prevalentemente orientate a limitare l'accesso o la permanenza nell'ufficio o nell'incarico ovvero a limitare lo svolgimento di attività di esercizio della funzione.

Le prime misure sono volte ad impedire che un funzionario che si trovi in particolari situazioni quali ad esempio soprattutto procedimenti penali o disciplinari da un lato, e conflitti tra la cura dell'interesse generale e l'esistenza di interessi privati dall'altro, possa adottare, in tutto o in parte, atti di esercizio delle competenze a lui affidate.

Nelle seconde misure, i doveri stabiliti dal Codice, riguardano un funzionario nella piena titolarità dei compiti affidati, senza limitazioni, cui viene chiesto di seguire particolari canoni di comportamento nell'adozione degli atti di propria competenza.



Pur essendo tali misure diverse per contenuto e per effetti giuridici, va comunque richiamata l'esistenza di sicuri punti di contatto tra di esse.

In particolare, ci si riferisce ai **doveri di dichiarazione** che incombono sul funzionario che si trovi in una di quelle situazioni che danno luogo a misure limitatrici. Si tratta sempre di precisi doveri di comportamento, sanzionabili in sede disciplinare nella quale si valuterà la gravità della mancata dichiarazione.

Volendo richiamare degli utili esempi, basti ricordare, in primo luogo, le misure che precludono l'accesso all'ufficio/incarico pubblico, le cosiddette misure **pre-employment**, quali:

- le inconfiribilità (di cui si sono occupate soprattutto le norme del d.lgs. n. 39 del 2013 e dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165)
- le incompatibilità
- le ineleggibilità
- le incandidabilità (che riguardano però l'accesso ad organi elettivi).

Ovvero le misure post employment, in particolare il cosiddetto **pantouflage**, misura che vieta il conferimento di incarichi, soprattutto da parte di soggetti privati, a coloro che abbiano svolto funzioni presso amministrazioni, dapprima introdotta con riferimento a singole amministrazioni (le amministrazioni fiscali, la Guardia di Finanza, la Banca d'Italia, la Consob, l'IVASS), poi resa generale con l'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165.

Come ulteriori casi è sufficiente richiamare gli istituti volti a rimuovere per lo più temporaneamente dall'ufficio/incarico dipendenti pubblici (in senso ampio) interessati da procedimenti penali quali:

- **la rotazione straordinaria** di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater), del d.lgs. n. 165 del 2001;
- il **trasferimento** ad altro ufficio di cui alla legge n. 97 del 2001;
- la misura della **sospensione dal servizio** disposta dalla stessa legge n. 97;
- la misura della **inconfiribilità** di cui al d.lgs. n. 39 del 2013 e all'art. 35-bis del d.lgs. n. 165 (introdotta dalla legge n. 190).

Sono **misure limitative** quelle che prevedono l'autorizzazione da parte dell'amministrazione presso cui il funzionario presta servizio per lo svolgimento di incarichi esterni. Tale forma di autorizzazione da un lato rimuove il generale divieto di svolgimento di attività diverse da quelle configurate dal rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, ma dall'altro lato rimane strumento di garanzia dell'imparzialità del funzionario. Al punto che può essere negata in caso di conflitti di interesse, anche potenziali, tra l'attività pubblica esercitata e l'incarico svolto presso soggetti privati.

È una misura limitativa **l'obbligo di astensione** in caso di conflitto tra interessi privati del funzionario (o di persone a lui legate) e la cura dell'interesse pubblico.

Dall'elencazione si coglie meglio la differenza tra queste misure e i doveri di comportamento: le misure in esame sono **oggettive**: se c'è una situazione di **inconfiribilità**, il soggetto non accede all'ufficio; se un procedimento penale pregiudica l'immagine di imparzialità della P.A. il funzionario è trasferito ad altro ufficio o sospeso dal servizio.

I doveri riguardano invece comportamenti soggettivi da valutare in rapporto alla loro gravità, cioè al concorso personale del dipendente nel compimento di determinati atti o fatti contra ius.



Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo esaminato il concetto del dovere nel codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione.

In particolare, abbiamo analizzato:

- il concetto di dovere
- doveri giuridici e doveri morali
- le misure di protezione e le misure limitative

Grazie per l'attenzione!