



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA**

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA
AL PROGETTO DI LEGGE
"CODICE DI CONDOTTA PER GLI AGENTI
PUBBLICI"**

L'obiettivo del presente progetto di legge è quello di definire e precisare le regole di comportamento per gli agenti pubblici da applicare ai casi concreti e di rafforzare la fiducia dei cittadini nell'imparzialità e nella trasparenza dei pubblici poteri. Affidare l'integrità della condotta dei pubblici agenti al buon senso dei singoli individui, può, infatti, non essere sufficiente per garantire il perseguimento delle superiori finalità, data la complessità e molteplicità degli interessi che entrano in gioco nell'esercizio della funzione pubblica e che devono essere valutati al fine di adottare una decisione imparziale.

Attraverso una carta dei valori, o codice di condotta, è possibile specificare, a priori, i criteri di comportamento corretto in una varietà di casi, prevenire situazioni di irregolarità e prevedere una serie di sanzioni per coloro che non si attengono ai principi e prescrizioni ivi contenuti.

Con questo codice, gli agenti pubblici vengono investiti dell'obbligo - che è anche una responsabilità - di conformare i loro comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza e di vigilare che tali valori siano tutelati ed osservati da tutti coloro che svolgono incarichi pubblici attraverso l'individuazione di misure e strumenti di controllo interno idonei a monitorare il rispetto del codice stesso.

Inoltre, il codice di condotta, stabilendo i principi guida dell'azione pubblica, può offrire agli agenti uno strumento utile per resistere a offerte di vantaggi indebiti, a pressioni e influenze illegittime.

Con riferimento alla condotta dei pubblici agenti, è, altresì, fondamentale assicurare che nel disciplinare i diritti e i doveri ad essi collegati, sia debitamente considerata l'esigenza di contrastare il rischio di corruzione e siano previste adeguate ed efficaci misure disciplinari, in linea con le disposizioni e principi dettati dagli organismi internazionali.

In tal senso, a seguito dell'adesione della Repubblica di San Marino all'Accordo parziale allargato del Consiglio d'Europa volto alla creazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO), il presente progetto di legge è, altresì, volto a rispondere alle Raccomandazioni (in particolare, la Raccomandazione IX) formulate dal GRECO nel Rapporto di Valutazione sulla Repubblica di San Marino a seguito della prima e seconda tornata di valutazione congiunte adottato a Strasburgo il 9 dicembre 2011.

La stesura del presente codice di condotta e di deontologia professionale, pertanto, intende soddisfare non solo le esigenze di rendere più definiti e tangibili i



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA**

doveri in capo agli agenti pubblici e di dotare gli stessi di strumenti pratici che definiscano e concretizzino la loro condotta nell'esercizio delle loro funzioni, bensì anche la necessità di compiere una concreta ed efficace partecipazione al GRECO, colmando una lacuna evidenziata nel nostro ordinamento.

Il testo del presente progetto di legge, redatto sulla base del modello contenuto nella Raccomandazione 10 (2000) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, raccoglie, in parte, norme già esistenti nella legislazione vigente, per quanto riguarda l'Amministrazione ed estende alcuni principi propri dell'azione amministrativa anche ad altri soggetti che svolgono funzioni pubbliche.

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, il Titolo III della "Legge Organica per i dipendenti dello Stato" ne enuncia, in modo diretto, i doveri, disciplinando il comportamento in servizio, le responsabilità, il rispetto degli ordini ricevuti, gli obblighi connessi allo specifico servizio prestato e le incompatibilità ad essi applicabili; la maggior parte degli obblighi in capo ai dipendenti pubblici è, tuttavia, disciplinata dalla legge in modo indiretto, attraverso disposizioni che stabiliscono per quali mancanze vengono applicate le diverse sanzioni disciplinari.

Come la Pubblica Amministrazione è organizzazione servente gli interessi della collettività, così i pubblici agenti - e, segnatamente, il personale impiegato dall'Amministrazione - sono al servizio dei cittadini e la loro azione deve essere volta ad assicurare il buon andamento, l'efficienza e l'efficacia del servizio che svolgono secondo criteri di diligenza e doveri di obbedienza e di fedeltà.

Il concetto di diligenza non è facile a definirsi: esso comprende quella scrupolosità nell'adempimento di ogni dovere e quell'attenzione nell'esercizio delle proprie funzioni che contribuiscono a rafforzare la fiducia dell'utenza nei confronti delle Autorità pubbliche, della Pubblica Amministrazione e, in generale, dei servizi pubblici. La diligenza è strettamente connessa all'esercizio delle funzioni e, quindi, a quei criteri di onestà, imparzialità ed efficacia che devono ispirare l'agire di chi svolge funzioni pubbliche. Pertanto, qualsiasi trascuratezza dei doveri di ufficio, qualunque inosservanza di norme, anche interne o di regole tecniche, possono costituire infrazione dell'obbligo di diligenza.

Il dovere di obbedienza è un corollario dei principi dell'ordinamento gerarchico: esso deriva, infatti, dalla posizione di soggezione giuridica in cui si trova il pubblico agente nei confronti del proprio superiore gerarchico e delle direttive che questi impartisce per un coordinato e coerente adempimento del servizio da parte dei suoi subordinati. Il dovere di obbedienza trova, tuttavia, un limite nel rispetto della legge; gli agenti sono tenuti a segnalare alle competenti autorità la contrarietà al diritto degli ordini ricevuti, così come ogni sospetto di attività



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA**

illecita o criminosa collegata alla funzione pubblica.

Particolarmente ampio è il dovere di fedeltà: questa può definirsi come la volontà di agire costantemente nell'interesse dell'Autorità pubblica rappresentata e di evitare, per quanto in potere dell'agente pubblico, ogni danno, pericolo o anche solo menomazione al decoro o al prestigio di essa. L'agente pubblico deve dimostrare fedeltà non solo nei confronti della legge, ma anche delle Istituzioni e delle Autorità legittime, senza contraddirne le decisioni e mantenendo una posizione politicamente neutrale. Anche qualora l'agente prenda parte ad attività politiche, tale partecipazione non deve interferire con l'esercizio imparziale delle sue funzioni e con il perseguimento dell'interesse cui il servizio che svolge è finalizzato. Il dovere di fedeltà si specifica nei doveri particolari di riservatezza e di tutela dell'interesse pubblico: l'agente è, cioè, chiamato ad osservare il segreto d'ufficio e mantenere riservate tutte le informazioni e notizie di cui viene a conoscenza in ragione del proprio ufficio, anche successivamente alla cessazione dell'incarico, e ad esercitare le proprie funzioni esclusivamente nell'interesse dell'autorità o del pubblico potere presso cui è impiegato.

La violazione del dovere di perseguire l'interesse pubblico da parte dell'agente può assumere diverse forme: l'utilizzo dell'impiego a fini personali, il coinvolgimento in attività incompatibili con il corretto esercizio delle proprie funzioni, la mancata dichiarazione di conflitti di interessi che possano influenzare lo svolgimento dell'incarico, la richiesta o accettazione di vantaggi indebiti per compiere o omettere atti inerenti l'esercizio delle proprie funzioni, l'abuso della carica ricoperta e delle prerogative ad essa connesse, l'utilizzo a fini privati delle risorse pubbliche, umane e materiali, che sono a disposizione del servizio.

Circa i rapporti con i cittadini utenti, il comportamento dell'agente pubblico deve essere tale da stabilire e rafforzare un rapporto di fiducia e collaborazione, dimostrare massima disponibilità e cortesia, favorire l'accesso alle informazioni utili e garantire la riservatezza di quelle che non devono essere divulgate. Inoltre, nell'adempimento delle prestazioni, l'agente è tenuto ad assicurare la parità di trattamento tra i cittadini: di conseguenza, non possono essere accordate a taluno o rifiutate prestazioni rispettivamente negate o fornite ad altri cittadini nella medesima condizione. L'agente pubblico deve, altresì, valutare con imparzialità le circostanze, esercitare il proprio potere discrezionale nel rispetto dell'interesse pubblico e rifiutare qualsiasi pressione illegittima.

Il presente codice, nell'enunciare espressamente i principi deontologici che sono alla base dell'azione del pubblico agente, diventa uno strumento concreto che guida la sua condotta professionale. Esso costituisce, allo stesso tempo, un documento pubblico e un messaggio indirizzato a ciascun agente pubblico, il quale, poiché è chiamato a rispondere della propria condotta, è



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA**

indispensabile che sia informato sui comportamenti da tenere nell'esercizio delle proprie funzioni.

Considerato che la Pubblica Amministrazione e le Autorità pubbliche giocano un ruolo essenziale nelle società democratiche e che la corruzione pregiudica la fiducia degli utenti nell'Amministrazione, nelle Istituzioni e, in generale, nei pubblici poteri, il presente codice si pone l'obiettivo di eliminare ogni incertezza sull'atteggiamento che i funzionari impiegati devono tenere di fronte ai tentativi corruttivi. Il codice colma quel divario che può venirsi a creare tra le regole giuridiche astratte che definiscono i principi di comportamento e la necessità di disporre di linee direttrici concrete e direttamente applicabili alle situazioni in cui l'agente pubblico viene a trovarsi quotidianamente. A tale scopo, l'articolo 1 individua le finalità del codice che consistono nel precisare le regole in materia di integrità e condotta dei pubblici agenti, aiutarli a rispettare tali disposizioni ed informare i cittadini della condotta che si devono aspettare dagli agenti, contribuendo alla trasparenza della funzione pubblica.

L'articolo 2 individua il campo di applicazione soggettivo del codice di condotta: coloro che sono impiegati da un'Autorità pubblica nell'ambito del Settore Pubblico Allargato (in cui rientrano la Pubblica Amministrazione e gli Enti autonomi), coloro che ricoprono, anche se soggetti privati, la funzione di pubblico ufficiale, nonché, eventualmente, i dipendenti di soggetti incaricati di pubblico servizio. Conformemente a quanto disposto dal comma 5, in ragione delle funzioni da essi esercitate, per i rappresentanti eletti, i membri del Congresso di Stato, i Magistrati e gli appartenenti alle Forze di Polizia, le norme in esso contenute possono essere considerate quali principi ispiratori, in quanto non sempre compatibili con le prerogative ad essi collegate; in ogni caso, in relazione alle suddette categorie di soggetti sono fatte salve le speciali norme di riferimento.

Per quanto concerne le Forze di Polizia, il comma 6 prevede che, mediante decreto delegato, dovrà essere approvato uno specifico codice di condotta in conformità alle linee guida contenuta nel Codice Europeo di Etica per la Polizia di cui alla Raccomandazione REC (2001) 10 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 settembre 2001.

L'entrata in vigore del codice comporta un espresso obbligo di informativa delle disposizioni in esso enunciate a carico dei soggetti che impiegano pubblici agenti; dal momento in cui vengono opportunamente informati, essi sono vincolati all'osservanza delle norme ed a fare tutto quanto necessario per farle rispettare (articolo 3).

Gli articoli 4, 5 e 6 esplicitano i parametri cui deve conformarsi l'azione dei pubblici agenti, rappresentati, *in primis*, dal rispetto non solo della legge, delle regole deontologiche e delle Istituzioni, ma anche delle istruzioni impartite dal



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA**

superiore gerarchico, di fronte al quale ogni agente è chiamato a rispondere. L'agente pubblico è chiamato a garantire l'imparzialità, l'equità, l'azione politicamente neutra ed il perseguimento dell'interesse pubblico, soprattutto nei processi decisionali. Nelle relazioni con il pubblico, inoltre, è tenuto a farsi riconoscere mediante supporti identificativi, ad usare cortesia, rafforzare la fiducia nell'integrità dei pubblici poteri ed a non agire in maniera arbitraria a svantaggio di alcuno, né agire per procurare un indebito vantaggio.

Nell'eventualità in cui l'agente pubblico ritenga che qualcuno tenti di ottenere da lui un comportamento o un esercizio del potere contrario alla legge o alle regole etiche, oppure nel caso in cui rilevi infrazioni commesse da altri agenti o abbia il sospetto che siano compiute attività illecite, l'articolo 7 individua una procedura di segnalazione delle situazioni sopra indicate da parte dell'agente pubblico coinvolto. La previsione di tale forma di autoregolamentazione nasce dalla consapevolezza che la passività o la tolleranza degli agenti pubblici di fronte a fenomeni corruttivi o illegali non solo costituiscono una lesione pericolosa all'immagine dei pubblici poteri, ma creano uno stato di cose che si sedimenta e rischia di essere accettato come una ordinaria situazione di fatto. D'altra parte, l'Amministrazione Pubblica deve garantire che colui che segnali le superiori anomalie non subisca pregiudizi e ritorsioni per aver adempiuto a tale dovere; in tal senso, l'articolo - in linea con le Raccomandazioni formulate nel summenzionato Rapporto di Valutazione del GRECO - nell'intento di contemperare la necessità di protezione del soggetto segnalante con il diritto di difendersi del soggetto segnalato, prevede che l'identità del primo possa essere rivelata solo se indispensabile a garantire compiutamente il diritto di difesa del secondo.

L'azione pubblica deve essere sempre ispirata al perseguimento dell'interesse generale, che non deve entrare in conflitto - reale, potenziale o apparente - con quello personale dell'agente pubblico. Inoltre, è fatto divieto agli agenti pubblici di avvalersi delle prerogative connesse alla funzione esercitata per ottenere impropriamente un vantaggio personale (articolo 8).

Le disposizioni del codice che seguono - dall'articolo 9 all'articolo 12 - sono dedicate alle ipotesi che possono generare conflitti di interessi o alla partecipazione ad attività potenzialmente incompatibili con l'incarico ricoperto: esse individuano le situazioni comprese in tali categorie, il comportamento che l'agente pubblico deve tenere nel caso in cui versi in tali condizioni e l'atteggiamento opportuno per rimuoverle.

La sussistenza di un conflitto di interessi comporta per il pubblico agente un obbligo di segnalazione dello stesso alla competente autorità; perché tale misura sia concretamente efficace, tale dichiarazione deve essere rinnovata periodicamente in parallelo al mutamento di tali interessi (articolo 10).



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA**

L'articolo 11, in particolare – oltre a richiamare le incompatibilità previste dalla Legge 8 settembre 1967 n. 38, dalla Legge 1972 n.41, dalla Legge 31 luglio 2009 n.108, dalla Legge 5 dicembre 2011 n.188 e quelle che regolano, con carattere di specialità, Enti ed Unità Organizzative – detta una norma generale che dispone come l'agente pubblico non debba essere coinvolto in alcuna attività o operazione, ricoprire alcun incarico o svolgere alcuna funzione, indipendentemente dal fatto che sia o meno retribuito, che sia incompatibile con il corretto esercizio delle sue funzioni pubbliche o che pregiudichi tale esercizio. Eventuali incertezze sulla compatibilità di alcune attività con l'esercizio delle funzioni pubbliche devono essere comunicate al superiore gerarchico.

L'eventuale partecipazione ad attività politica o a pubblici dibattiti non deve, inoltre, minare la fiducia del pubblico e dell'Amministrazione nella capacità del pubblico agente di svolgere i propri compiti con imparzialità e lealtà (articolo 12).

Con riferimento a tutte le superiori dichiarazioni e segnalazioni fornite dall'agente pubblico, è necessario garantirne la riservatezza; tale principio non è assoluto e può essere derogato dalla legge di fronte alla tutela di interessi ritenuti superiori (articolo 13).

Di fondamentale importanza per conservare la fiducia dei cittadini nei confronti delle Autorità pubbliche è impedire che l'esercizio o il mancato esercizio delle funzioni appaiano vulnerabili all'influenza altrui e possano diventare oggetto di scambio finalizzato a veicolare vantaggi indebiti a favore degli agenti pubblici e di certe categorie di utenti. A tale scopo, il codice ha esplicitato il divieto per l'agente pubblico di richiedere o accettare omaggi e favori (articolo 14), di obbligarsi a ricambiare favori (articolo 16), di offrire vantaggi collegati al proprio incarico (articolo 17). In ossequio all'obiettivo del presente codice di fornire indicazioni utili all'agente pubblico per affrontare situazioni concrete, l'articolo 15 stabilisce l'atteggiamento che esso deve correttamente assumere di fronte ad un'offerta di vantaggio indebito.

Nella loro missione al servizio dell'interesse generale, le Autorità pubbliche producono, acquisiscono e detengono informazioni nei confronti delle quali l'agente pubblico deve usare particolari cautele: garantirne la riservatezza e comunicarle nel rispetto delle norme vigenti e del diritto di accesso disciplinato dalla Legge 5 ottobre 2011 n.160, non cercare di accedervi se la loro detenzione non risulta opportuna alla luce dell'incarico ricoperto, non farne un utilizzo distorto, non trattenere dati che dovrebbero essere divulgati e non rendere noti dati che potrebbero non corrispondere alla verità (articolo 18).

Anche le risorse umane, materiali e finanziarie a disposizione dell'agente pubblico devono essere utilizzate per i fini pubblici previsti dalla legge e in un'ottica di buon andamento e di organizzazione efficace, efficiente ed economica



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA**

(articolo 19).

L'articolo 20 è riferito specificamente ai superiori gerarchici, ovverosia ai soggetti incaricati di controllare o dirigere altri pubblici agenti: l'integrità dei pubblici poteri dipende, in larga parte, dall'efficacia della vigilanza attuata da chi è incaricato di poteri direttivi. Il superiore gerarchico, infatti, non solo è chiamato a rispondere degli atti e delle omissioni dei suoi subordinati quando non ha attuato le misure in suo potere per impedire le violazioni, ma deve altresì prevenire i fenomeni corruttivi richiamando all'osservanza delle leggi e delle norme deontologiche e costituendo lui stesso, per primo, un esempio di integrità.

All'agente pubblico è fatto divieto di sfruttare la propria posizione pubblica per ottenere vantaggi impropri e offerte di impiego al di fuori del servizio pubblico. Oltre a ciò, egli non deve permettere che la prospettiva di un altro impiego gli crei un conflitto di interessi reale, potenziale o apparente con il conseguente obbligo di segnalare al proprio superiore gerarchico qualsiasi offerta di impiego che potrebbe creare un tale conflitto e di segnalare l'accettazione di qualsiasi offerta di impiego. Alla cessazione delle funzioni l'agente è comunque tenuto a non utilizzare le informazioni acquisite durante il suo incarico pubblico e a non operare, per almeno due anni dalla cessazione dell'incarico, per conto di soggetti interessati da decisioni, di natura provvedimentoale e non, al cui procedimento di adozione lo stesso abbia concorso con l'esercizio di poteri decisori. Inoltre, egli non deve lasciare che i rapporti personali con ex agenti pubblici lo inducano a trattamenti di favore o a svantaggio degli stessi (articoli 21 e 22).

La conoscenza e l'osservanza del presente codice vengono garantite attraverso le previsioni di cui all'articolo 23: il codice diventa parte integrante degli obblighi e doveri del dipendente pubblico e la sua inosservanza costituisce violazione dei doveri professionali, passibile, fatti salvi gli eventuali risvolti penali ed il risarcimento del danno causato all'immagine dell'Amministrazione, di sanzioni disciplinari; i superiori gerarchici vigilano sull'osservanza delle norme, divulgate sotto l'autorità del Segretario di Stato con delega alla Funzione Pubblica e della Direzione Generale della Funzione Pubblica, e propongono le misure disciplinari da applicare al caso concreto sulla base delle vigenti norme in materia.

Nel caso in cui si rendesse necessario adeguare il presente codice ai mutamenti disposti dagli organismi internazionali, è previsto lo strumento del decreto delegato che consentirà di effettuare efficacemente tali eventuali modifiche.



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA**

Eccellentissimi Capitani Reggenti,
Signori Segretari di Stato,
Signori Consiglieri,

il presente progetto di legge si colloca nell'ambito della strategia finalizzata alla lotta alla corruzione e, più in generale, alla promozione di valori etici, strategia la cui efficacia dipende da un'ampia condivisione da parte di tutti coloro che svolgono funzioni inerenti i pubblici poteri. Per introdurre e consolidare criteri di qualità, efficacia ed efficienza dei servizi pubblici, occorre un atteggiamento culturale corale da parte del Governo, dell'Amministrazione, delle Organizzazioni Sindacali, che si renda portavoce di valori condivisi, riconosciuti e in concreto applicati.

Le esigenze dei cittadini e la fedeltà all'interesse pubblico devono costituire "la motivazione deontologica essenziale" dell'esercizio delle funzioni di tutti i pubblici agenti, per questo la conoscenza dei doveri che caratterizzano l'azione pubblica diventa espressione primaria e fondamentale di una condotta virtuosa.

La predisposizione di strumenti e misure non solo sanzionatori ma anche educativi e preventivi ha l'obiettivo di sensibilizzare gli agenti pubblici ai principi etici e di promuovere il valore del dovere d'ufficio e dello spirito di servizio nei confronti dell'interesse generale. Il corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione, infatti, come delle altre Autorità pubbliche, dipende non solo dalla configurazione e dalle caratteristiche delle rispettive strutture, ma soprattutto dalle risorse umane che in esse operano; pertanto, l'integrità e la buona condotta dei funzionari, a qualsiasi livello si trovino, sono elementi fondamentali per un'organizzazione ed un'azione pubblica efficace ed efficiente.

Confido, pertanto, in un ampio accoglimento del presente progetto di legge da parte del Consiglio Grande e Generale.

IL SEGRETARIO DI STATO

Gian Carlo Venturini