



UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

PERVENUTO A: Comm. I

IN DATA: 14 08 2014

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE  
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ  
E RICERCA SCIENTIFICA

**RELAZIONE DI MINORANZA**  
**Progetto di legge**  
**"CODICE DI CONDOTTA DEGLI AGENTI PUBBLICI"**

Eccellentissimi Capitani Reggenti,  
Segretari di Stato,  
Collegli Consiglieri

**Premessa**

Il progetto di legge che stabilisce il "Codice di Condotta degli Agenti Pubblici" vuole offrire una risposta concreta a uno dei più pressanti interrogativi che affliggono questa contingenza storica: è possibile che la sfida per l'affermazione di un'etica pubblica possa essere vinta oppure è destinata a rimanere una promessa collettiva tristemente inadempita? E' un fatto che la caduta dei grandi valori di riferimento abbia fatto emergere una realtà nella quale si coglie la distanza crescente tra azione ed etica pubblica e così la questione morale è diventata la 'questione' per eccellenza, e altresì è diventato urgente e indifferibile porvi rimedio, con ogni mezzo utile.

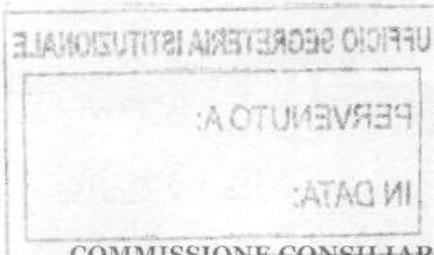
La crisi economica ha alzato il livello dell'intolleranza alle violazioni dei principi di lealtà, trasparenza e correttezza ai quali deve essere uniformata la funzione pubblica, contribuendo così ad accelerare la lotta contro tali violazioni.

Sono infatti gravissimi gli effetti della corruzione che infligge a tutta la comunità un oggettivo danno materiale perché dissolve e spreca le risorse comuni a favore di pochi, ma insieme produce un incommensurabile danno morale perché sminuisce i valori della convivenza civile come il rispetto delle regole, la fiducia nelle istituzioni democratiche e nella loro capacità di difendere l'interesse generale. Tuttavia nel quotidiano esercizio di funzioni e servizi pubblici anche i ritardi, le inefficienze, le parzialità, le opacità, le piccole disonestà, le furberie, gli arbitri, anche quando non qualificabili esattamente come veri e propri reati, sono progressivamente diventati comportamenti inaccettabili di fronte alle difficoltà crescenti - e spesso disperate - delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese.

I cittadini esigono che lo Stato, i suoi organismi e la sua Amministrazione siano in prima linea. Si avverte sempre più pressante un bisogno di moralità e di onestà, ed è compito dello Stato e delle sue istituzioni adoperarsi affinché questo bisogno sia soddisfatto. Ma sembra anche che emerga un inedito bisogno di rispettabilità, di senso del dovere, di nobiltà dei comportamenti pubblici e privati, tutti valori che in passato sono stati con troppa leggerezza derubricati a rango di valori in declino, superati dall'emergere pressoché totalizzante del principio efficientista di un successo senza qualità e di un benessere privo di interrogativi morali.

**L'esame in commissione**

Tutte le forze politiche si sono trovate d'accordo sull'opportunità di questo progetto di legge, consapevoli tuttavia che una legge in sé non può essere in grado di risolvere un problema culturale di tale portata se non accompagnata da una vigorosa e deliberata volontà politica in grado di assicurare una gestione della legge a



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE  
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ  
E RICERCA SCIENTIFICA

tolleranza zero, con la sua meticolosa applicazione in termini di promozione, controllo e misure disciplinari.

Il testo del progetto di legge in esame, presentato quasi allo scadere dei termini, è formulato secondo le indicazioni contenute nella Raccomandazione 10 (2000) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, per rispondere in maniera esaustiva e dettagliata alle Raccomandazioni formulate dal GRECO nel Rapporto di Valutazione sulla Repubblica di San Marino.

Le forze di opposizione hanno attivamente partecipato alla stesura con la presentazione di un cospicuo numero di emendamenti mirati a migliorare il testo, facilitarne la comprensione, adeguare le raccomandazioni europee al contesto socioculturale sammarinese, ai suoi costumi, alle sue attitudini e abitudini. Altri emendamenti erano finalizzati a precisare in maniera più dettagliata e minuziosa i doveri degli agenti pubblici o le varie tipologie di comportamenti repressibili.

Il Segretario di Stato per gli Affari Interni ha mostrato un atteggiamento di apprezzabile disponibilità accogliendo parte degli emendamenti proposti dalle forze di opposizione o raggiungendo stesure condivise del testo.

### **Il Progetto di Legge**

Questo Codice di Condotta andrà a colmare una lacuna della normativa sammarinese in materia di pubblico impiego, nella quale il tema viene laconicamente disciplinato in alcuni articoli della Legge Organica per i Dipendenti dello Stato per quanto concerne i doveri, il comportamento in servizio, le responsabilità, l'obbligo di adempimento degli ordini e gli obblighi connessi al servizio, le incompatibilità, mentre altre questioni inerenti vengono trattate separatamente o indirettamente in altre fonti normative.

Quindi un testo capace di raccogliere tutta la materia e di sviscerarla analiticamente offrirà a tutti i pubblici dipendenti uno strumento più chiaro e - ci auguriamo - inequivocabile attraverso il quale orientare i propri comportamenti a un modello virtuoso, che non solo pretende dall'agente pubblico l'adempimento diligente della prestazione dovuta, ma una condotta carica di sostanza etica. In questo senso la suggestione del lessico utilizzato nel testo non lascia dubbi interpretativi: all'articolo 1 si esordisce parlando esplicitamente di integrità, poi inoltrandosi nell'articolato seguono onestà ed equità, rispetto delle istituzioni, fedeltà alla Repubblica, dovere di ispirare la fiducia dei cittadini nell'integrità, nell'imparzialità e nell'efficacia dell'amministrazione, delle istituzioni e dei poteri pubblici.

All'articolo 6 si introduce il dovere di essere cortesi. La cortesia, oggi riabilitata e sdoganata dalle tecniche di comunicazione e di marketing, per decenni ha rappresentato uno di quei presupposti della buona educazione su cui aleggiava il sospetto di essere un cascame piccolo borghese. Nonostante questo ne abbiamo sentito la mancanza, specialmente di fronte alla faccia annoiata, quando non seccata, di un impiegato in servizio allo sportello. Quindi accogliamo con vero piacere la sua apparizione fra i doveri dell'agente pubblico.

Da segnalare come anche la condotta privata irrompa nella vita professionale dell'agente pubblico, ma solo per un aspetto: non deve essere tale da renderlo vulnerabile all'indebita influenza di altri. Questa tematica non ha mancato di suscitare qualche perplessità specialmente perché si teme un'indebita interferenza



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE  
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ  
E RICERCA SCIENTIFICA

della legge nella vita privata dei dipendenti pubblici. Tuttavia questa norma ha, se non altro, il merito di andare a disegnare più plasticamente il profilo del pubblico dipendente e il suo ruolo di presidio del superiore interesse pubblico, un profilo e un ruolo che esigono una deontologia professionale radicata nello suo stesso stile di vita.

Un'altra novità consiste nella definizione di agente pubblico: non si tratta solo del pubblico dipendente, o del pubblico ufficiale, ma di qualsiasi persona incaricata di svolgere un ufficio o un servizio pubblico. In merito a quest'ultima è stato molto opportuno accogliere all'articolo 2 un emendamento dell'opposizione che prescrive l'obbligo di una clausola di risoluzione o decadenza nei contratti stipulati fra pubblico e privato, da far valere qualora il privato incaricato di prestare un servizio pubblico venga meno ai dettati del Codice di Condotta.

Il dibattito si è fatto più intenso attorno al problema delle violazioni al perseguimento dell'interesse pubblico. Il tema ha molte facce: conseguire denaro, premi o vantaggi per avere o non avere fatto il proprio dovere, per avere abusato del proprio potere, per avere utilizzato le risorse pubbliche come se fossero proprie. Poi c'è la casistica importante e complessa delle incompatibilità e dei conflitti d'interesse che, ovviamente, non possono limitarsi esclusivamente alla persona dell'agente pubblico, ma coinvolgono il coniuge o il convivente e i parenti come genitori, figli, fratelli, nonni, nipoti, cugini. Alle nostre latitudini i legami familiari contano e sono forti nella stragrande maggioranza dei casi. Questa caratteristica del nostro assetto sociale è stata tenuta in debita considerazione sia dal progetto di legge presentato che dalle indicazioni della minoranza, tanto che il testo ha confermato come suscettibili di coinvolgimento nel conflitto di interesse dell'agente pubblico i suoi familiari fino al quarto grado.

Il capitolo degli omaggi ha registrato significative convergenze. Si tratta di un argomento delicato e dalle mille sfaccettature che possono spaziare dall'innocuo gesto di apprezzamento fino alla vera e propria corruzione di pubblico ufficiale. Anche in questo caso, oltre che l'agente pubblico, sono considerati suscettibili di coinvolgimento i suoi familiari, ed anche persone con le quali l'agente abbia intrattenuto rapporti d'affari o politici e organizzazioni nelle quali abbia ricoperto incarichi direttivi e di controllo fino a due anni prima. La materia tuttavia è stata considerata meritevole di una trattazione più analitica e perciò, con apposita annotazione al verbale della seduta, rimandata a una circolare applicativa che dovrà essere emanata dalla Direzione Generale della Funzione Pubblica.

Alcuni aspetti del testo licenziato dalla Commissione non risultano convincenti, in parte perché il recepimento di raccomandazioni nate in contesti culturali e sociali diversi, anche se affrontato con scrupolo filologico, rischia di non avere successo e di scontrarsi con modelli ambientali, comportamentali e di costume difficilmente armonizzabili, in parte per la differenza di vedute e sensibilità fra maggioranza e opposizione.

Qualche esempio: nell'ampia accezione dell'agente pubblico vengono compresi anche i membri del Consiglio Grande e Generale, i Capitani di Castello e i Consiglieri di Giunta, e i membri del Congresso di Stato, per i quali le disposizioni del Codice di Condotta dovranno costituirsi come principi di riferimento. Tuttavia questa affermazione, che ha tutte le caratteristiche dell'imperativo morale, è priva di forza



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE  
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ  
E RICERCA SCIENTIFICA

cogente, al contrario di come avviene per i dipendenti pubblici subordinati al principio di autorità stabilito dall'ordinamento gerarchico e alla forza di legge.

All'articolo 7 l'agente pubblico ha l'obbligo di segnalare richieste illegali, fatti illeciti o criminali di cui è venuto a conoscenza, i suoi sospetti di violazione di questa legge da parte di altri agenti pubblici. La questione è delicatissima soprattutto in ragione dei limiti e dei numeri del microstato: da un lato temiamo che questa pratica possa degenerare nella delazione, dall'altro che il codice – per quanto carico di buone intenzioni – non sia in grado di tutelare dal rischio di rappresaglie l'agente pubblico che ha segnalato il reato.

Un altro punto debole concerne la trasparenza degli atti. L'articolo 18, pur tenendo conto del diritto di accesso agli atti pubblici stabilito dalla legge 5 ottobre 2011 n. 160, si prodiga con impegno eccessivo per raccomandare all'agente pubblico la riservatezza nel trattare ogni informazione o documento acquisito nello svolgimento delle sue funzioni. Questo eccesso di premura potrebbe confliggere con la nuova idea di trasparenza che deve permeare tutte le funzioni pubbliche, in omaggio ai principi della partecipazione democratica e del consenso informato, e soprattutto per arginare il fenomeno della corruzione che si sviluppa e sopravvive proprio nell'opacità e nella mancanza di informazione.

Ultimo aspetto sul quale le posizioni si sono quasi totalmente divaricate: la previsione del decreto delegato per modificare il testo della legge e allinearla alle disposizioni internazionali. Le forze di opposizione infatti, riscuotendo anche qualche consenso dalle file della maggioranza, hanno deprecato l'eccesso di decretazione che pretende di sottrarre alle procedure della normazione ordinaria anche una legge con contenuti etici tanto significativi.

### **Conclusioni**

I consiglieri di minoranza non sono stati pienamente soddisfatti del testo licenziato perché lo hanno ritenuto suscettibile di miglioramenti, tuttavia l'esame del progetto di legge si è concluso con il loro voto di astensione per testimoniare l'appoggio a un provvedimento caldeggiato dal Gruppo di Stati contro la Corruzione e per dare finalmente forma di precetto a impegni e principi di natura etica assunti in sede internazionale dalla nostra Repubblica.

Ma sarebbe un vero peccato che l'accelerazione su questo fronte possa essere interpretata solo come adempimento di un obbligo internazionale, e non invece come una risposta della politica alla desolante diffusione della corruzione e alla simmetrica destrutturazione del sistema dei valori comuni.

Fra i dipendenti della Pubblica Amministrazione il Codice di Condotta potrà costituirsi come fattore di garanzia per la tutela degli interessi collettivi e di affermazione del senso dello Stato, e far attecchire su questi due capisaldi una coscienza identitaria ricca di orgoglio, senso di appartenenza e spirito di servizio. Ma ci auguriamo che abbia anche il merito di offrire a tutti i cittadini, e agli utenti di servizi e uffici, una nuova chiave di lettura della funzione pubblica e dei doveri ad essa collegati, elevando il livello delle attese e il controllo della cittadinanza sul funzionamento dell'apparato pubblico.

Infine il Codice di Condotta, se adeguatamente promosso e fatto conoscere, potrebbe diventare l'occasione e lo strumento per focalizzare quell'insieme di giudizi,



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE  
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ  
E RICERCA SCIENTIFICA

rappresentazioni, sentimenti e valori che costituiscono il nucleo di un orizzonte sociale condiviso, non più deformato da un'indecente relazione fra interessi pubblici e privati, e farlo diventare principio attivo per orientare comportamenti virtuosi e fondare una nuova etica pubblica.

San Marino, 14 agosto 2014/ 1713 d.f.R.

Il relatore di minoranza

Francesca Michelotti