

Il codice di comportamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (nell'esperienza lavorativa)

di Marta Ferrari

Sommario: 1. Scenario - 2. Introduzione - 3. Breve disamina delle disposizioni del codice di comportamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro - 4. Gli obiettivi della ricerca - 5. Le aree di indagine - 6. L'impasse della ricerca - 7. Conclusioni

1. Scenario

Agli albori di una nuova era per i Codici di comportamento, a seguito dell'approvazione in Consiglio dei ministri dello schema di D.P.R. adottato ai sensi dell'articolo 4, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (cd. "Decreto Pnrr 2") recante "Modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", in un'ottica di trasparenza e legalità, appare consolidata l'idea di combattere la corruzione, nella sua accezione più ampia di maladministration, disciplinando anche i comportamenti dei funzionari pubblici per rafforzarne l'integrità e l'imparzialità. Ciascuna amministrazione si è ormai dotata di un proprio specifico codice di comportamento al fine di promuovere in positivo il corretto adempimento dei doveri ed incidere sull'etica del dipendente pubblico.

In questo contesto il presente scritto è il resoconto di una ricerca universitaria che si prefiggeva, sia pur limitatamente ad una specifica amministrazione, di esaminare l'esperienza lavorativa e le esigenze più avvertite in merito al Codice di comportamento da parte di chi a tali doveri si deve attenere.

2. Introduzione

Per dare un nuovo impulso all'attuazione dei principi contenuti negli artt. 28, 54, 97 e 98 della Costituzione, la legge 190 del 2012 ha ridisegnato i codici di comportamento quali strumenti di prevenzione della corruzione in quanto meglio deputati a regolare le condotte dei pubblici dipendenti e a dirigerle verso una più efficace cura dell'interesse pubblico.

Come rilevato da Carloni : “L’idea, a sua volta coerente con un approccio di politica anticorruzione diffuso a livello internazionale, è quella per la quale è possibile incidere, prevenendola, sulla corruzione, mediante un intervento sul versante delle condotte dei funzionari idoneo a chiarire meglio quali siano i comportamenti attesi e quelli vietati”. A questo scopo la Convenzione ONU contro la corruzione sottoscritta a Merida dedica, nell’ambito misure preventive, uno specifico articolo ai codici di condotta dei pubblici ufficiali (art 8).

La Legge Anticorruzione, riscrivendo l’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha previsto sia un codice di comportamento nazionale per tutte le amministrazioni pubbliche sia un codice specifico per singola amministrazione, con il compito di integrare il codice generale. Nell’art 54, comma 3, inoltre, il legislatore riconosce espressamente il rilievo disciplinare della violazione delle disposizioni dei codici prevedendo che “La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi compresi quelli relativi all’attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare” .

Il codice nazionale, emanato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, ha natura regolamentare e prevede i doveri minimi che i dipendenti pubblici sono tenuti ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi e il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità . Le disposizioni del codice nazionale di carattere generale andrebbero integrate e adattate alla realtà organizzativa e funzionale di ciascuna amministrazione, ma nel far ciò le singole amministrazioni non possono scendere al di sotto dei «doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare» (cfr. Consiglio di Stato par. 21 febbraio 2013 n. 97).

In merito ai codici di amministrazione finora adottati, l’ANAC nelle linee guida approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 ha rilevato che “la tendenza è

stata fin da subito quella di emanare codici di comportamento meramente riproducibili del codice generale. Salvo buone pratiche rilevate, non risulta cioè svolto quel lavoro richiesto di integrazione e specificazione dei doveri minimi posti dal D.P.R. n. 62 del 2013.”

In questo contesto normativo si colloca il Codice di comportamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, adottato con D.D. n. 4 del 24 gennaio 2022 ed in vigore dal 1° febbraio 2022.

3. Breve disamina delle disposizioni del codice di comportamento dell'INL

Come accennato, il Codice di comportamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, è entrato in vigore dal 1° febbraio 2022, da tale data hanno cessato di trovare applicazione il Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di cui al D.M. 10 luglio 2014 e il Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro di cui al D.M. 15 gennaio 2014.

Il Codice consta di 24 articoli, suddivisi in quattro sezioni, la prima delle quali riguarda le definizioni, le finalità e l'ambito di applicazione del Codice.

La seconda sezione, composta di 16 articoli, definisce i principi guida per l'operato dell'INL e i doveri di comportamento dei dipendenti, collaboratori, consulenti o altri soggetti che siano titolari di incarichi conferiti dall'amministrazione.

La terza sezione, composta da tre articoli, è dedicata agli obblighi del personale ispettivo, mentre il precedente codice ad essi dedicato disciplinava in 28 articoli “i principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle sue funzioni.” (art 2 codice del 2014). L'INL ha evidenziato la necessità di inserire una sezione specifica per la categoria dei funzionari ispettivi per porre l'accento sui doveri di comportamento dei dipendenti che svolgono l'attività istituzionale dell'Ispettorato.

La quarta sezione contiene gli ultimi tre articoli dedicati rispettivamente alla diffusione e formazione sul codice, alle regole sulla vigilanza e modifiche del codice ed infine al regime delle abrogazioni.

Come si legge nella relazione illustrativa “è stata utilizzata la mappatura dei processi dell'INL e l'analisi dei rischi a questi connessi già compiuta in occasione della predisposizione del PTPCT, al fine di tradurre le prescrizioni generiche dettate dal Codice generale di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. 62/2013

in prescrizioni specifiche e nella individuazione di doveri di comportamento dei dipendenti dell'INL calibrati il più possibile sull'attività istituzionale”.

Ma perché ciò non sia una mera attestazione, elusiva come dice l'ANAC della ratio della nuova disposizione introdotta dalla legge 190/2012, i codici delle amministrazioni devono rispecchiare la propria organizzazione, coinvolgere l'intera struttura nella redazione e curare un'adeguata formazione dei destinatari degli stessi, al fine di perseguire una più efficace cura dell'interesse pubblico.

4. Gli obiettivi della ricerca

Fatta questa breve premessa, nell'ambito del Master di II livello “Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza”, organizzato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, si è avviata una ricerca che avrebbe voluto essere (il condizionale è d'obbligo, per le ragioni illustrate più avanti) una riflessione sul codice di comportamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, al fine di promuoverne il valore per i dipendenti come strumento per orientare le proprie condotte e al tempo stesso un'occasione per l'amministrazione di valutare i fabbisogni, non solo formativi, inerenti ad esso.

La ricerca si prefiggeva di comprendere, partire dall'esperienza lavorativa dei dipendenti dell'INL, quali fossero le esigenze più avvertite in merito al Codice di comportamento, quale fosse la lettura diffusa presso i dipendenti rispetto alla predeterminazione di comportamenti e doveri, così come prevista ed articolata da alcune disposizioni del codice di comportamento.

A tal fine è stato elaborato un questionario in cui sono state individuate le aree tematiche da sottoporre ad indagine con l'intento di rilevare la percezione dell'efficacia di alcune disposizioni del codice di comportamento da parte dei dipendenti dell'INL. La necessità o meno di trovare nell'attuale codice delle esemplificazioni casistiche che siano in grado di dare un effettivo supporto nell'affrontare situazioni, quali il conflitto d'interessi, capaci di minare anche solo potenzialmente l'integrità del dipendente. Quanto il codice di amministrazione riesca ad essere una guida per i suoi destinatari nello scegliere la migliore via per la cura dell'interesse pubblico.

Inoltre, per meglio capire l'esperienza lavorativa dei dipendenti all'interno dell'INL, anche da un punto di vista psicosociale, è stata redatta una parte relativa al benessere organizzativo, nella quale sono state affrontate le tematiche attinenti alla

percezione dei codici di comportamento nell'ambito organizzativo, al clima etico e al rapporto con l'organizzazione di appartenenza.

5. Le aree di indagine

In estrema sintesi la ricerca voleva far luce sulla capacità in concreto del codice di amministrazione di rappresentare una guida per le condotte dei dipendenti dell'INL. Si voleva rilevare la necessità o meno da parte del personale ispettivo di avere una più esaustiva esplicitazione delle modalità di svolgimento dell'attività ispettiva, come era previsto nel vecchio codice del Ministero del Lavoro, con il fine espresso di garantire una maggiore imparzialità e uniformità dell'azione amministrativa. L'obiettivo che ci si prefiggeva con la ricerca era quello di rilevare come questa scelta sia stata vissuta dagli ispettori del lavoro rispetto al passato. Se la dettagliata esposizione dei doveri di comportamento a cui attenersi in sede di ispezione sia stata percepita come garanzia di imparzialità ed integrità dell'attività ispettiva o, piuttosto, una leva nelle mani dei soggetti ispezionati o dei loro delegati per intralciare il regolare svolgersi delle verifiche.

Come si è evidenziato, il codice di amministrazione dovrebbe essere proprio il luogo deputato a meglio specificare la posizione del funzionario pubblico, indicare quali siano i suoi doveri e i comportamenti atti a evitare situazioni di rischio, favorire l'emersione di eventuali interessi privati che possano compromettere la migliore cura dell'interesse pubblico. Si sarebbe voluto comprendere se per i dipendenti dell'INL sarebbero state più proficue delle linee guida separate che potessero essere di supporto al funzionario e allo stesso tempo una garanzia per l'amministrazione nella prospettiva prevenzionistica dell'anticorruzione.

La ricerca avrebbe potuto essere anche un'occasione per conoscere le esigenze di formazione evidenziate da parte dei destinatari del Codice di comportamento. Come afferma chiaramente l'ANAC nelle linee guida del 2020 "Comunicare i contenuti del codice e aumentare nei destinatari la consapevolezza delle disposizioni in esso contenute, attraverso una formazione costante, è parte di una strategia complessiva in materia di integrità che le amministrazioni dovrebbero attuare per assicurare che il dipendente pubblico sia posto nella condizione di affrontare le questioni etiche che insorgono nello svolgimento delle funzioni affidate".

A parere di chi scrive si tratta di una formazione specifica che sia in grado non solo di illustrare le disposizioni del codice da un punto di vista giuridico, ma sia capace di costruire all'interno dell'amministrazione un circolo virtuoso in cui i doveri degli

uni siano i diritti degli altri e tutti si facciano interpreti di una cultura della legalità diffusa.

Questa forse una prospettiva utopistica, ma quanto alla fine lo sia diventata l'intera ricerca sarà svelato a breve.

6. L'impasse della ricerca

Una volta impostata la ricerca, quando si è trattato di procedere a definire le modalità concrete di somministrazione del questionario, al fine di raccogliere i dati e le risposte, il processo si è arenato.

Nonostante fossero state avviate una serie di interlocuzioni precedenti con i soggetti interni – in cui veniva manifestato interesse per la ricerca svolta ed apprezzamento per il questionario, identificato quale strumento utile per monitorare l'attuazione delle misure anticorruzione – a fronte della richiesta formale alla somministrazione dello stesso al personale dell'INL, l'autorizzazione non è stata concessa.

La motivazione addotta, in sintesi, è che qualsiasi rilevazione di informazioni presso il personale poteva essere effettuata esclusivamente dal competente ufficio centrale e che il questionario proposto interferiva con l'attività istituzionale di competenza della Direzione Centrale Coordinamento Giuridico.

Questa decisione ha costituito un punto d'arresto nello sviluppo della ricerca, abbastanza sorprendente, per una serie di ragioni. In effetti, il questionario (ed il progetto di analisi nel suo complesso), si collocavano all'interno di un progetto di analisi costruito per rispondere ad esigenze conoscitive e gestionali dell'INL. A tutta evidenza, l'indagine e la raccolta dei dati e delle informazioni mediante il questionario sarebbe risultata particolarmente utile per l'amministrazione, proprio nell'ottica di una maggiore consapevolezza degli impatti prodotti presso gli utenti/funzionari dall'adozione e dalla diffusione del nuovo codice di comportamento. Sotto questo profilo, il questionario voleva essere anche una tappa significativa nel percorso volto a costruire, prendendo in prestito le parole di illuminata dottrina, "la buona amministrazione fatta da funzionari imparziali, professionalmente competenti, che dispongono di strumenti adeguati di conoscenza".

7. Conclusioni

Orbene questo potere di interferenza attribuito ad un questionario frutto di una ricerca universitaria dovrebbe essere per me e per il mondo universitario fonte di orgoglio, ma ahimè ha più il sapore di una sconfitta.

Una sconfitta per il mondo universitario per il quale la conoscenza e la dialettica sono fonte di vita, e al quale invece non è stata neanche data la possibilità di avere un confronto sull'elaborazione del questionario e dei suoi possibili risultati.

Una sconfitta per l'amministrazione a cui appartengo perché l'intento della ricerca, come si è poc'anzi illustrato, era quello di capire come viene percepito e vissuto il codice di comportamento nell'esperienza lavorativa.

Provare a capire, da chi a tali doveri si deve attenere, se il codice sia vissuto concretamente come strumento di guida ed agevolazione nello svolgimento dell'attività lavorativa. Questo perché, si ribadisce, i codici di comportamento hanno proprio lo scopo di raccogliere e spiegare quale sia il contenuto dei doveri da rispettare e quali i comportamenti da incoraggiare in ciascuna amministrazione.

Ma, richiamando l'insegnamento dell'ANAC, perché ciò non sia un mero adempimento formale da parte delle amministrazioni, sarebbe opportuno coinvolgere l'intera struttura nella redazione e curare un'adeguata formazione dei destinatari degli stessi.

Il codice di amministrazione dovrebbe essere un valido strumento per rivedere non solo i compiti di ciascun ufficio e di ciascun dipendente, ma per esemplificare, con un approccio casistico, i comportamenti da tenere sia in via generale che in presenza di determinate circostanze .

Quanto l'attuale Codice di comportamento dell'INL sia capace di orientare il comportamento dei destinatari e di promuovere l'adesione degli stessi ai principi e valori dell'amministrazione non è dato sapere, perché si è scelto di non sapere.

Nel lontano 1908 Filippo Turati in un discorso tenuto alla Camera dei deputati coniò la famosa metafora della "Casa di Vetro" affermando che "Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro".

Queste parole successivamente sono state fatte proprie da molteplice ed autorevole dottrina e fonte di ispirazione delle riforme che negli anni si sono succedute in nome della trasparenza amministrativa, partendo dalla legge 241/1990 per arrivare al decreto legislativo 97/2016 che ha introdotto in Italia il FOIA (Freedom of Information Act) .

Grandi parole e grandi riforme volte a far sì che la pubblica amministrazione sia al suo interno costantemente visibile ed accessibile per il cittadino e, a parere di chi scrive, anche per chi ne fa parte.

L'idea della ricerca si è basata sull'assunto che solo dando la giusta rilevanza al coinvolgimento e alla formazione dei funzionari pubblici si possa costruire una pubblica amministrazione che sia "Casa di Vetro", oltre che per i cittadini, anche per chi della legalità e dei valori dell'amministrazione è interprete.

Rifacendomi alle parole di autorevole dottrina " la trasparenza è un valore auspicabile di per sé. Nelle relazioni con il proprio personale all'amministrazione si dovrebbe richiedere infatti di essere massimamente trasparente in considerazione del fatto che i destinatari della trasparenza sono interessati a conoscere ogni aspetto dell'organizzazione e del suo funzionamento."

Concludo con questo dilemma: siamo sicuri di interpretare correttamente le parole di Turati nell'ambire ad una pubblica amministrazione che sia "Casa di Vetro" quando poi al suo interno si chiudono le porte per non ascoltare i brusii di chi della trasparenza e dei valori dell'amministrazione dovrebbe essere parte attiva?