www.bollettinoadapt.it, 13 marzo 2013

Nuovo codice deontologico per i dipendenti pubblici: stop alle collaborazioni potenzialmente conflittuali

di Anna Rita Caruso

L'ufficiale di polizia giudiziaria in materia di ispezioni sul lavoro ha il compito di raccogliere tutte le notizie e le informazioni sulle condizioni e lo svolgimento delle attività produttive (art. 7 comma 1, lettera *f* del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520). Chi non fornisce le notizie o le fornisce scientemente errate, incorre nella sanzione penale (legge 22 luglio 1961, n. 628, art. 4, ultimo comma) dell'arresto fino a due mesi o con l'ammenda fino ad 516 euro.
Chiaro che a fronte di un dovere di fornire all'ispettore del lavoro le informazioni richieste, vige d'altro canto per l'ispettore l'obbligo di osservare il codice deontologico di categoria. In tal senso il vecchio codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, disciplinato con circolare n. 70 del 16 luglio 2001, rappresentava un utile strumento per un chiaro rapporto con le realtà imprenditoriali sulle quali veniva ad incidere l'azione ispettiva. Nel codice del 2001 si specificavano alcune disposizioni già contenute nel codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni emanato con d.P.C.M. del Dipartimento funzione pubblica il 28 novembre 2000.
La stessa circolare n. 70/2001 trovava fondamento nell'art. 54, comma 5 del d.lgs.165 del 30 marzo 2001 che prevedeva la possibilità per gli organi di vertice di ciascuna PA di adottare uno specifico codice di comportamento per i propri dipendenti, nonché nell'art. 55, comma 3 dello stesso d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 che stabiliva l'individuazione da parte dei Ccnl della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni.
Il vecchio codice del 2001 si strutturava in due parti, la prima (art. 1-26) illustrava le norme istituzionali relative al comportamento del funzionario, mentre la seconda (art. 27-35) si concentrava sulla normativa deontologica. Nella prima parte emergeva l'importanza di dichiarare eventuali situazioni di incompatibilità con lo svolgimento dell'attività programmata anche nel caso in cui l'attività avesse ad oggetto aziende la cui documentazione di lavoro fosse tenuta da consulenti legati all'ispettore da rapporto di parentela od affinità. Non solo, ma nel corso dell'ispezione, nonché nelle fasi successive, il personale ispettivo doveva garantire la segretezza della fonte della denuncia attenendosi alla normativa in materia di tutela dei dati personali secondo quanto già disposto dalla circolare 18 marzo 1999, n. 22 del Ministero del lavoro. Nel corso degli accertamenti doveva essere riconosciuta al datore di lavoro la facoltà di farsi assistere, oltre che dai dipendenti, anche da uno dei professionisti indicati nell'art. 1 della legge n. 12/1979. Nel codice del 2001 emergevano quindi i principali obblighi degli ispettori del lavoro, ovvero: obbligo di circostanziare la richiesta di intervento, di astenersi in caso di incompatibilità o conflitto di interessi, di osservare gli ordini di servizio, di acquisire tutti gli elementi probatori utili durante l'accesso ispettivo, di garantire il segreto sulla fonte di denuncia, di effettuare attività ricognitiva ante ispezione, di qualificarsi sempre durante l'accesso, di verificare che il consulente del lavoro fosse abilitato, nonché di effettuare riscontro soggettivo ed oggettivo in merito alle prove acquisite.
Dopo la circolare n. 70/2001, seguì il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 relativo alla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché il protocollo di intesa tra il Ministero del lavoro, Inps e Inail, sottoscritto in data 7 aprile 2005 e

l'unità di intenti sottoscritta in data 24 marzo 2006, fino ad arrivare al codice deontologico vigente, ovvero il codice di comportamento emanato dalla Direzione generale dell'attività ispettiva con d.m. n. 340 del 20 aprile 2006, con il preciso obiettivo di diffondere i principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle sue funzioni. Il nuovo codice deontologico del 2006 si compone di 4 capi e 26 articoli, nel capo 1 (art. 1-3), si definiscono i principali termini e le finalità del codice con disposizioni di carattere generale; nel capo 2 (art. 4-10), si ribadiscono gli obblighi già presenti nel codice del 2001, ovvero: principio di collaborazione, programmazione dell'attività, preparazione dell'ispezione, obbligo di qualificarsi, rispetto della procedura ispettiva, obbligo di informazione ed assistenza all'ispezione, nonché corretta informazione. Il capo 3 (art. 11-19) disciplina invece le modalità ispettive, si precisa in particolare come avviene l'esame dei documenti, l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, il rilascio degli atti interlocutori e del modello unificato del verbale di accertamento, nonché i casi di verifica di illeciti penali o violazioni fiscali, fermo restando che il personale ispettivo è tenuto a comunicare alla Guardia di finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie ai sensi dell'art. 19, 1° comma, lettere *d* e *f* della l. n. 413/1991. Nel capo 4 (art. 20-26), si ribadiscono i profili deontologici, ovvero imparzialità e parità di trattamento, obbligo di astensione e dichiarazione di incompatibilità, tutela della riservatezza e segreto professionale, condivisione degli obiettivi, custodia ed uso dei beni in dotazione e rapporto con gli organi di informazione. Per ottemperare agli obblighi di trasparenza, il Ministero del lavoro pubblica online annualmente l'elenco degli incarichi conferiti al personale non dirigenziale in servizio presso gli uffici territoriali; in detto elenco sono pubblicati i nominativi dei funzionari che svolgono attività extraprofessionale, nonché l'oggetto dell'incarico, la data di inizio e fine, il compenso lordo o eventuali gettoni di presenza, il soggetto conferente e l'ufficio di appartenenza del funzionario.
Sei anni dopo il secondo codice di comportamento degli ispettori del lavoro, è stato emanato il Protocollo 15 febbraio 2012, frutto di un intesa fra Ministero del lavoro e Ordine dei consulenti, tale intesa ha stabilito che la documentazione in possesso dell'Ente competente, da non dover richiedere alle aziende in caso di verifica ispettiva, è la seguente: comunicazioni obbligatorie telematiche di instaurazione del rapporto di lavoro di cui al d.m. 30 ottobre 2007 (Unilav, Uniurg), salvo lavoratori domestici; prospetti informativi inerenti al collocamento obbligatorio, di cui alla l. n. 68/1999; posizioni assicurative e previdenziali; denunce Inail *ex* art. 12 del d.P.R. n.1124/1965; attribuzione matricola Inps; denunce aziendali e dichiarazioni trimestrali della mano d'opera occupata in agricoltura; DURC; documentazione societaria; certificato iscrizione CCIAA; denunce Fiscali; Modello Unico; denunce assicurativo/previdenziali; informazioni relative ai modelli UniEmens dal 2010 in poi, in quanto consultabili da Net-INPS; importi versati tramite mod. F24; informazioni relative ai modelli DM10 concernenti il personale dipendente, fatta eccezione per i dati relativi alle ultime tre mensilità. Dalla data di attuazione del Protocollo, il soggetto ispezionato in caso di rifiuto nella consegna dei documenti sopra citati ai funzionari ispettivi, non potrà più incorrere nelle sanzioni all'uopo previste. *A parere di chi scrive è evidente che se l'intento del Protocollo era quello di accelerare le ispezioni, viste le difficoltà di accesso ad alcune banche dati, si è ottenuto esattamente il risultato opposto, dato che già l'ispettore utilizza la banche dati cui ha accesso in sede di ricognizione, ovvero preparazione dell'ispezione e già si limitava prima del protocollo a chiedere i documenti che non era riuscito a scaricare personalmente online.* A tal proposito si ricordi come da tempo il d.P.C.M. del 28 novembre 2000, ovvero il vecchio codice di comportamento dei dipendenti delle PA, limitasse gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese a quelli indispensabili e mirasse alla semplificazione dell'attività amministrativa. Lo stesso d.m. del 20 aprile 2006, n. 3540, Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, attualmente vigente, prevede che i rapporti tra personale ispettivo e soggetti ispezionati devono essere improntati ai principi di collaborazione e rispetto reciproco.
La Direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota del 27 aprile 2009, ha illustrato le linee guida del progetto di trasparenza dell'azione ispettiva, illustrando alcuni principi validi anche per il Protocollo del 15 febbraio 2012. Nella nota del 27 aprile 2009 si prevede che il Direttore della DTL entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione del comportamento non deontologicamente corretto da parte del presidente provinciale del Consiglio dell'Ordine dei consulenti o del presidente delle organizzazioni dei datori di lavoro, dovrà provvedere a convocare l'autore della segnalazione per approfondimenti in merito. Qualora la segnalazione non sia accolta, la condotta non

deontologica dell'ispettore del lavoro potrà essere rappresentata alla DGAI da parte del Consiglio nazionale dei Consulenti del lavoro.
Alla luce dello scenario legislativo appena descritto e fermo restando il codice deontologico per gli ispettori del lavoro emanato del 2006, a distanza di 7 anni il Ministero del lavoro è intervenuto nuovamente con Circolare n. 38 del 6 marzo 2013, volta a disciplinare gli incarichi extraistituzionali del personale ispettivo e non. La legge n. 190/2012 disciplina la prevenzione e soppressione della corruzione e dell'illegalità nella PA ed è volta a rendere più efficiente l'azione amministrativa, in particolare la norma apporta rilevanti modifiche all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 che disciplina le incompatibilità e il cumulo di incarichi del dipendente pubblico. L'art. 53 consente al dipendente pubblico di svolgere incarichi extra previa autorizzazione della PA di appartenenza e viene ora rafforzato prevedendo non solo che la PA si limiti a richiedere che l'incarico sia occasionale e svolto fuori dall'orario di lavoro, *ma anche che la stessa P. verifichi situazioni di potenziale conflitto con l'attività del funzionario richiedente,ciò significa che le attività autorizzate non devono pregiudicare in alcun caso l'imparzialità delle funzioni del dipendente stesso.* Ma come si fa di fatto ad accertare che l'attività occasionale autorizzata sia contrastante con il lavoro del funzionario in questione? Per rispondere a questo quesito bisogna guardare all'attività del singolo funzionario, è evidente che nel caso dell'ispettore del lavoro, questi deve astenersi da qualsiasi attività di consulenza per le aziende che ispeziona, come è *evidente, ma anche per aziende che potenzialmente potrebbe ispezionare.* Infatti per il conferimento di incarichi disposti da altre PA e da società o associazioni private, l'amministrazione di appartenenza prima di concedere l'autorizzazione per l'attività occasionale, deve verificare che non sussista neppure un conflitto potenziale di interessi tale da pregiudicare l'imparzialità del dipendente stesso. Stop quindi ad incarichi e collaborazioni occasionali dell'ispettore con ogni tipo di azienda perché questa potrebbe essere in futuro ispezionata, magari dallo stesso funzionario.
L'elemento più innovativo, come recita la circolare n. 38/2013, è proprio il nuovo concetto di *conflitto potenziale di interessi che la P.A. di appartenenza dovrà opportunamente vagliare prima di concedere (o magari revocare) l'autorizzazione all'incarico esterno, al fine di prevenire ogni possibile conflitto di interessi futuro a carico dell'ispettore.*
La circolare n. 38/2013 specifica poi che le collaborazioni occasionali del dipendente pubblico non possono superare le 200 ore annuali e va comunicato all'amministrazione di appartenenza il relativo calendario degli incarichi extra istituzionali. Incarichi che dovranno essere svolti fuori dall'orario di lavoro o utilizzando gli istituti contrattuali che disciplinano le assenze del personale, nonché fuori dai locali all'interno dei quali il funzionario svolge la sua attività primaria. *Ogni richiesta del funzionario per svolgere collaborazioni dovrà essere formulata dal dipendente almeno 30 giorni prima dell'inizio dell'attività, cui si aggiungono ulteriori giornate a discrezione dell'ufficio personale di appartenenza del richiedente, al fine di consentire al Dirigente interessato di formulare il proprio parere in merito all'istanza del funzionario.* Nel caso in cui il funzionario presti servizio in amministrazione diversa, è necessario il parere di entrambi i dirigenti interessati e la domanda va inoltrata 45 giorni prima dell'inizio della collaborazione. Vale la regola del silenzio assenso, per cui decorsi i 30 o 45 giorni la richiesta di autorizzazione per le collaborazioni si intende accordata.
L'istanza redatta dal dipendente dovrà contenere i seguenti dati: tipologia dell'incarico, contenuti dell'attività, soggetto conferente, luogo, periodo e durata dell'incarico, compenso lordo, dichiarazione di non interferenza con l'attività ordinaria validata dal Dirigente dell'ufficio di appartenenza. Il responsabile dell'ufficio dovrà attestare che non esistono conflitti di interesse potenziale tali da pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente. Il dirigente dovrà quindi tener conto della professionalità del richiedente, della tipologia di incarico, delle modalità di svolgimento e che l'incarico venga svolto fuori dall'orario di lavoro.
Le autorizzazioni conferite possono in ogni momento essere revocate nel caso in cui vengano meno i presupposti base o in caso di incompatibilità sopravvenuta fra l'incarico e gli interessi dell'amministrazione, inoltre *l'autorizzazione deve essere necessariamente preventiva e non è possibile chiederla al termine o in corso di svolgimento della collaborazione esterna.*
Nei confronti del dipendente che presta attività senza autorizzazione, fatte salve le più gravi sanzioni e la responsabilità disciplinare, il compenso deve essere versato sul conto della PA di appartenenza in virtù di una precisa responsabilità erariale sorta in capo al funzionario privo di permesso.

Analoga disciplina vale anche per gli incarichi non retribuiti, la cui istanza deve essere inviata 30 giorni prima l'inizio della collaborazione in oggetto, al fine di consentire alla PA di appartenenza di verificare che non sussista un conflitto di interessi potenziale.
La circolare n. 38 del 6 marzo 2013, ben si inquadra nel *nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici* emanato dal CDM in data 8 marzo 2013 in attuazione della legge anti-corruzione n. 190/2012 ed in linea con le raccomandazioni Ocse in materia di integrità ed etica pubblica. Detto codice indica i doveri di comportamento dei dipendenti pubblici e prevede sanzioni che, in caso di inosservanza delle disposizioni ivi previste, possono arrivare anche al licenziamento. Tra le disposizioni più importanti, in primis il *divieto per il dipendente di chiedere e accettare regali,* salvo quelli d'uso di modico valore non superiore a 150 euro. I regali ricevuti sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per essere devoluti a fini istituzionali. Il dipendente è altresì tenuto a *comunicare la propria adesione ad associazioni* esclusi partici politici e sindacati, i cui ambiti di interesse possano interferire con lo svolgimento delle attività dell'ufficio, nonché a comunicare eventuali rapporti di collaborazione avuti con soggetti privati nei 3 anni precedenti all'assunzione. Vige inoltre l'obbligo per il dipendente di *astenersi dal prendere decisioni in situazioni di conflitto di interessi*, nonché l'obbligo di *garantire la trasparenza dei processi decisionali adottati* e il *rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione nell'utilizzo del materiale* o delle attrezzature assegnate per ragioni di ufficio.

Anna Rita Caruso
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

[*] Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.