

## OSSERVAZIONI IN MERITO ALLO SCHEMA DI CODICE DI COMPORTAMENTO DEL PERSONALE DEL CNEL

Nella consapevolezza che si tratta di un adempimento previsto dalla legge, la proposta delle scriventi OO.SS. è di rivedere l'intero documento, tenendo conto delle osservazioni svolte, delle dimensioni e della composizione della struttura, anche alla luce del fatto che non si sono mai registrati episodi di corruzione o di gravi infrazioni al codice disciplinare (previsto dai CCNL).

Preliminarmente si stigmatizza la scelta di non pubblicare il testo in consultazione in formato aperto replicabile. La pubblicazione è avvenuta senza previo avviso alle OO.SS. e senza darne avviso al Personale del CNEL e alle OO.SS.. Quest'ultime hanno dovuto scoprirlo da sole e informare i Lavoratori, principali destinatari degli effetti. L'impressione che se ne ricava è che si sia proceduto per "*blitz*" al fine di non dare il tempo di esprimere pareri qualificati. La materia relativa al procedimento e al codice disciplinare del personale non dirigente è regolata nei relativi CCNL e, a parere di chi scrive e ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 165/01, la disciplina contrattuale è fonte primaria in materia di rapporto di lavoro, oltre che di trattamento economico del Personale non dirigente del CNEL.

Non si comprende quale possa essere stato l'interesse pubblico sotteso a tale scelta di comportamento dell'Amministrazione.

Sempre dal punto di vista delle corrette relazioni sindacali - il cui obiettivo, come ci ricorda il CCNL, è costituito dal "*contemperare l'interesse dei dipendenti al miglioramento delle condizioni di lavoro e alla crescita professionale con l'esigenza del CNEL di innalzare gli standard qualitativi e quantitativi delle attività di supporto allo svolgimento delle attività del CNEL, ai fini della piena attuazione del dettato costituzionale (art. 99 Cost.)*" - si sottolinea la necessità di inserire l'obbligo di informazione preventiva alle OO.SS. e al Comitato unico di Garanzia (CUG) in relazione a qualsiasi situazione di difficoltà personale rilevata tra i Lavoratori o a qualsiasi procedimento disciplinare che l'Amministrazione intenda avviare nei confronti del personale non dirigente.

Di seguito le osservazioni richieste:

### Art. 2

Si suggerisce di rivedere l'intero articolo.

Si ritiene inutile, anzi foriera di effetti negativi, l'idea di "distanza" tra i dirigenti e il personale non dirigente che traspare dallo schema di codice pubblicato per la consultazione.

Si è convinti, viceversa, che sia più conveniente per tutti, *in primis* per l'Istituzione, delineare una realtà professionale dove tutte le "persone" concorrono, con ruoli diversi e nel reciproco rispetto, al perseguimento dei fini istituzionali.

La "inadeguatezza" del Codice ipotizzato per il CNEL e i suoi maggiori problemi (tra cui l'apparente distinzione/contrapposizione tra "ciurma" e "ufficiali") nascono, principalmente, da un errore di

fondo contenuto nell'art. 2, "Ambito di applicazione". Il DPR 62/13 e i codici di comportamento adottati dalle amministrazioni italiane (su internet se ne trovano tantissimi, si veda, per esempio, quello della

Corte dei Conti, reperibile all'indirizzo:

[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/amministrazione trasparente/codice comportamento personale amministrativo.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/amministrazione_trasparente/codice_comportamento_personale_amministrativo.pdf) oppure il sito dell'Istat, nel quale è stato

valorizzato il codice disciplinare previsto dal CCNL, riportando altresì le disposizioni di legge alla pagina:

<http://www.istat.it/it/istituto-nazionale-di-statistica/organizzazione/normativa/normativa-interna/codice-disciplinare-dei-dirigenti>)

hanno come destinatari tutti i dipendenti pubblici, dirigenti e non. Quindi, la superata e quanto mai arcaica distinzione tra referendario generale, referendari e dipendenti non ha davvero ragion d'essere. Sarebbe bastata una frase semplicissima: "*Le disposizioni del presente Codice si applicano a tutti i dipendenti del CNEL. Per dipendenti si intendono: il personale dirigente, il personale non dirigente comunque in servizio presso il CNEL, ivi compreso il personale in posizione di comando o distacco*". Una precisazione in tal senso toglierebbe ogni dubbio sul campo di applicazione del Codice (e quindi l'*incipit* di tutti gli altri articoli non desterebbe più problemi), consentirebbe di interpretare correttamente le norme, ed eviterebbe di "pensare" a contrapposizioni che non devono esistere.

Si fa notare che, come ha spiegato il cons. Carlo Polidori nella sua lezione del giugno 2013 al CNEL, il Codice si applica a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico, ai prestatori d'opera, ai professionisti, ai fornitori e ai soggetti terzi in forza di specifiche clausole da inserire obbligatoriamente nei contratti che l'amministrazione con essi sottoscrive.

A corollario del punto precedente, si segnala l'opportunità di inserire un articolo contenente "Disposizioni particolari per i dirigenti" (di cui non sembra esservi traccia), la cui azione deve essere improntata a criteri di responsabilità e funzionalità, nonché valutata anche in ragione di quanto prescritto dal Codice. Ferma restando l'applicazione, ai dirigenti, delle altre disposizioni del Codice, andrebbero dunque precisate le loro peculiari attribuzioni, competenze e responsabilità (come, ad esempio, l'obbligo di dichiarazioni in merito alla partecipazione ad associazioni, al conflitto di interessi, etc...), tenendo anche conto che negli ultimi anni sono diventati non solo centri di spesa ma, a tutti gli effetti, centri di responsabilità amministrativa. Da questo punto di vista, si ritiene altresì utile richiamare nel testo la previsione della norma sulla "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (il cosiddetto *whistleblowing*), introdotta dall'art. 54 bis del d.lgs 165/01 e ripresa dal DPR 62/13 (art. 13, commi 8 e 9, proprio nell'ambito delle disposizioni particolari per i dirigenti).

### **Art. 3**

Si suggerisce di rivedere l'intero articolo.

Si evidenzia quanto suoni limitativo individuare solo nei "membri del CNEL" (art. 3, comma 5) coloro i quali il citato DPR ("Principi generali", comma 5) e altri codici definiscono "destinatari dell'azione amministrativa"; si suggerisce inoltre l'impiego di termini più appropriati in quanto riferiti a contenuti oggettivi, in luogo delle parole "autocontrollo", "comportamento serio ed educato", "linguaggio di basso livello", "in via gerarchica", etc.).

Al comma 7 -a parte l'"autocontrollo"- rispuntano le "qualifiche funzionali", appartenenti a un sistema di classificazione superato, verticistico e che non tiene conto delle aree e delle fasce retributive previste dai Contratti collettivi nazionali di lavoro del Personale del CNEL.

Anche per quanto riguarda il riferimento all'adeguatezza del "proprio supporto tecnico" al comma 8, si rileva che il testo richiama una valutazione eccessivamente discrezionale (o si stabilisce cosa si intende per "supporto adeguato" o si riformula).

Anche il comma 9 merita una notazione: si ha notizia di qualcuno tra i lavoratori che ostacoli o abbia ostacolato "lo svolgimento delle attività di supporto agli Organi collegiali"? Non si capisce l'utilità di siffatta previsione, a parte ledere ulteriormente l'immagine, la reputazione e l'onorabilità dei lavoratori.

#### **Art. 4**

Si sottolinea l'inadeguatezza del termine "propri" associato a "dipendenti": richiamare il concetto di "proprietà" di una risorsa umana in tale contesto sembra del tutto fuori luogo oltre che offensivo! Coerentemente, andrebbe riscritto (e non solo per l'uso del termine "propri") il comma 4, (della vigilanza, peraltro, si parla già all'art. 18 "Vigilanza e monitoraggio"....). Ci si potrebbe ispirare all'art. 15 del DPR 62/13: "Vigilano sull'applicazione del presente Codice i dirigenti responsabili di ciascuna struttura" [... ], inserendo poi gli altri soggetti coinvolti nel processo.

#### **Art. 5**

Questa è stata definita una "inquietante novità", poiché interviene –novellando, forse illegittimamente- sulle norme del codice disciplinare vigente, previsto in diversi Contratti collettivi nazionali di lavoro del personale non dirigente (e non dei "dipendenti") del CNEL, disponendo che la sanzione ivi richiamata (sospensione della retribuzione fino a dieci giorni) debba essere "comminata" dal "Referendario" che dirige l'ufficio, al quale è assegnata la risorsa umana che ha "sbagliato". Si ritiene che il datore di lavoro al CNEL sia il Segretario Generale su delega espressa del Presidente e che, salvo il diritto di avvalersi dei dirigenti per l'istruzione dei procedimenti e l'informazione preventiva alle OO.SS. e al CUG, non possa essere interamente delegata ai dirigenti la funzione disciplinare di comminare sanzioni di tale entità (ma, al massimo, il richiamo verbale e quello scritto).

Si invita, inoltre, l'Amministrazione a ripensare al contenuto dell'art. 5 "Soggetto competente ad irrogare le sanzioni", "inquietante novità" (come già scritto) che non ha precedenti né nel TU né nel DPR né nei contratti. Si rinvia, oltre che ai contratti, a quanto previsto dall'art. 16 del DPR 62/13 o, solo a titolo di esempio, dall'art. 10 del Codice di comportamento della Corte dei Conti.

#### **Art. 6**

Non si comprende il significato dell'espressione "agevolare la rotazione": sarebbe utile precisare i criteri richiamati nella disposizione (ad es. con riguardo a interpello, durata massima degli incarichi in posizioni particolari, etc. etc.).

#### **Art. 7**

Sembra affermare in sostanza il principio che i lavoratori condannati o rinviati a giudizio per delitti contro la PA potranno lavorare solo nell'ambito del Programma, si chiede pertanto di rivedere il secondo comma dell'art. 7, troppo "tarato" sul Dipartimento del Programma.

Riguardo al rinvio a giudizio, si osserva che le attività di indagine preliminare, poste in atto dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, se non portano a provvedimenti restrittivi della libertà personale, per i quali interviene necessariamente il giudice per le indagini preliminari, non possono fornire elementi idonei all'Amministrazione, sia perché comunque coperte da segreto sia perché rappresentano un'attività di parte non (ancora) vagliata alla luce del contraddittorio e, quindi, non (ancora) avente valore di prova.

Non a caso il pubblico ministero - che cura l'interesse punitivo dello Stato e non ha, in questa fase, obblighi di comunicazione all'amministrazione interessata circa l'avvio di indagini nei confronti di un lavoratore da quella dipendente, mentre ha tale obbligo ai sensi dell'art. 129 disp. att. c.p.p. - nel

momento in cui decide di esercitare l'azione penale, richiedendo il rinvio a giudizio dell'interessato, o quest'ultimo sia stato arrestato o fermato ovvero si trovi in stato di custodia cautelare.

È evidente allora che l'interesse dell'Amministrazione non può essere soverchiante l'interesse privato del lavoratore a mantenere l'impiego e il relativo trattamento economico (che gli consente di mantenere la propria famiglia), soprattutto quando gli elementi a disposizione non consentono un quadro sufficientemente chiaro per l'adozione di un provvedimento di sospensione precauzionale, comunque negativo per l'interessato. Si ritiene preferibile che le suddette valutazioni, per la delicatezza della materia, siano rimesse ai magistrati (o comunque alle autorità) competenti.

#### **Art. 8**

Si suggerisce di rivedere l'articolo, a meno che l'Amministrazione non abbia notizia di lavoratori (o di altri soggetti che operano al CNEL) i quali "chiedono regali" o altre utilità per fare il proprio dovere.

#### **Art. 9**

Si suggerisce di riformulare l'articolo, in quanto sembra porre limiti alla libertà di associazione dei lavoratori del CNEL, limiti forse eccessivi rispetto al contesto, piccolo ma complesso, nel quale si colloca. Se si decide di mantenerlo nella formulazione attuale, occorre precisare (e predeterminare nei limiti del possibile) con chiarezza in quali casi si possono verificare le "interferenze" e, di conseguenza, può sussistere un obbligo di comunicazione.

I lavoratori del CNEL, i quali - vale la pena di ricordarlo - non sono stati piazzati qui da qualcuno ma hanno superato un concorso pubblico e hanno giurato sulla Costituzione, tra l'altro, di essere al servizio esclusivo della Nazione, entro "dieci giorni" (da quando?) devono comunicare al "Referendario di appartenenza" di essere iscritti o di appartenere a un'associazione o a una organizzazione ... che non sia sindacato e/o partito politico ... ma ... solo "nei casi in cui gli ambiti di interesse possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio" (quali casi?). Il tutto preceduto dalla "doverosa" precisazione preliminare "fermo restando il rispetto dei diritti costituzionali" ((si ricorda che l'art. 18, co. 1, della nostra amata Costituzione garantisce ad ogni cittadino (*rectius* persona) il diritto di associarsi liberamente «per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale», senza bisogno di un'autorizzazione preventiva: in sostanza, tutto ciò che è penalmente lecito al cittadino *utisingulus*, gli è ugualmente lecito *utisocius*. La libertà di associazione contiene un profilo positivo (la libertà di costituire un'associazione o di aderirvi) ed uno negativo (la libertà di non associarsi o di recedere da un'associazione)).

#### **Art. 11**

Si esprimono perplessità sulla formulazione in quanto l'articolo sembra finalizzato a trasferire nei confronti dei subordinati responsabilità che forse dovrebbero essere principalmente attribuite ai dirigenti, previa adeguata formazione.

#### **Articoli 13 e 14**

A parte il comma 6 dell'art. 13, già commentato (si veda l'art. 3), si condivide il comma 11 che stabilisce, come già previsto dalla legge, il "divieto di fare scarica-barile" (nonostante le storiche lacune organizzative relative alla chiara ed esatta individuazione dei compiti e delle funzioni di competenza di ciascun lavoratore e le preziose indicazioni contenute al riguardo nelle declaratorie di area del CCNL).

Si ritiene che la prescrizione del rispetto dei termini dei procedimenti, fissati già 24 anni fa dalla famosa legge del 1990, forse andrebbe preceduta dall'emanazione del relativo regolamento interno. Giusto per fare un esempio si osserva che non sono mai stati stabiliti -con atto amministrativo- né la procedura né i tempi per inviare un disegno di legge al Governo e alle Camere, ossia il supporto amministrativo alla funzione di iniziativa legislativa che si può considerare la più alta fra quelle attribuite al Consiglio.

L'art. 14 presenta anche una novità: il lavoratore coordina o ha la responsabilità di altri lavoratori (fatti salvi "segreto d'ufficio e qualora sia possibile"???) "deve fornire le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio o dei coordinati"?! I commi successivi (5, 6) inducono a ritenere che il lavoratore per compiere il proprio dovere senza rischi debba dotarsi -in assenza di adeguati interventi formativi in materia, ai quali avrebbe diritto-permanentemente del supporto di un ufficio legale che lo assista nelle relazioni con i "richiedenti"...(oppure essere costretto a continuare a improvvisare -sulla base del buon senso- su questioni di grande rilevanza e, in alcuni casi, caratterizzate da complessità tecnica, quali il diritto di accesso, il segreto d'ufficio, il rispetto della privacy, etc. etc.)!

E' preferibile un'impostazione che tra il segreto d'ufficio e la trasparenza favorisca quest'ultima e consenta a chi opera di distinguere con chiarezza quali sono le trattazioni o altre funzioni sottratte al principio della "trasparenza totale" che - si ribadisce - per chi scrive deve essere tenuto nella massima considerazione (si veda, ad esempio, la pubblicazione del conto annuale del personale e, in particolare, delle tabelle relative al salario accessorio erogato nell'anno precedente (tanto, come dice la canzone "chi ha dato ha dato, chi ha avuto ha avuto!)).

#### **Art. 17**

Infine, all'art. 17, si segnala come del tutto inadeguato il termine "Superiore" con la maiuscola, che richiama entità divine o simili...!

**In risposta alla comunicazione ricevuta dalle OO.SS. -inviata su indicazione del dott. Dau-  
dove si afferma che *"Il Responsabile della prevenzione della corruzione terrà conto di tali  
eventuali proposte nella Relazione illustrativa di accompagnamento del Codice, ove  
verranno indicati altresì le modalità e i soggetti coinvolti nella procedura di  
predisposizione del Codice"* si confida - sempre che l'intenzione sia quella di emanare un  
testo adeguato alla realtà del CNEL - che le osservazioni contenute nel presente documento  
- frutto della consultazione di tutti i Lavoratori - trovino riscontro nel testo del Codice e, se  
ritenuto necessario, altresì all'interno della suddetta Relazione illustrativa.**