

Il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

MARIA STELLA RASETTI

Direttrice delle biblioteche pistoiesi

#pistoia2017

m.rasetti@comune.pistoia.it

Problemi e prospettive di applicazione in biblioteca

Pubblica

In uno dei suoi più apprezzati contributi¹ Luigi Crocetti ci ha insegnato a riconoscere il carattere pubblico di una biblioteca non già nella sua mera appartenenza istituzionale, bensì nelle sue dimensioni di generalità, gratuità e contemporaneità. La grande lezione di Crocetti, però, non ci deve fare dimenticare che, a parte poche eccezioni, le biblioteche sono *anche* uffici della pubblica amministrazione; per quanto siano spesso percepite dai cittadini come portatrici di logiche diverse da quelle prevalenti nei palazzi del potere, la loro identità istituzionale resta un punto fermo al quale non è dato sottrarsi.

Noi bibliotecari – diciamo la verità – proviamo sentimenti contrastanti nei confronti dell'appartenenza alla nostra “casa madre”: se da un lato siamo consapevoli che la sopravvivenza dell'istituto è spesso legata alla qualità delle relazioni con l'ente sovraordinato,² dall'altro lato sentiamo di avere in comune molte più cose con i bibliotecari finlandesi che con i colleghi che si occupano di sport o cultura nell'ufficio accanto al nostro. Quando partecipiamo a un convegno professionale, siamo felici di scambiarci idee, dubbi, proposte, e riempiamo le nostre cartelline di appunti, approfittando con gioia di quella che consideriamo una preziosa opportunità di condivisione lavorativa e di crescita personale. Quando invece siamo chiamati a partecipare a una riunione all'interno del nostro ente, non è raro che ci sentiamo pesci fuor d'acqua: non conosciamo quasi nessuno dei presenti, rimaniamo ai margini della conversazione, guardiamo furtivi l'orologio, sperando che la storia finisca alla svelta, per ritornare quanto prima a fare ciò che ci appassiona davvero.

Ci capita spesso di vivere la nostra appartenenza istituzionale come una coincidenza fortuita, un dettaglio

burocratico poco significativo: in sostanza, ci sentiamo bibliotecari, prima ancora che dipendenti del comune o del ministero. Ed è proprio per questo che, tutte le volte che possiamo, cerchiamo di tenerci alla larga dalle carte che il nostro ente ci trasmette, ritenendo – a torto o a ragione – che leggerle possa aprire la porta su qualche nuovo inferno di adempimenti inutili, dai quali preferiamo rimanere lontani il più possibile, almeno finché non vi siamo trascinati per la collottola dal nostro superiore gerarchico.

Tra queste carte c'è il nuovo *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, approvato con decreto del presidente della repubblica nel 2013,³ che ogni ente è stato chiamato a integrare con un “codice d'amministrazione”, nell'intento di adeguare le prescrizioni generali alle proprie peculiarità. Dopo l'approvazione del *Codice* nazionale, non si è rilevato da parte di noi bibliotecari un significativo interesse nei confronti delle applicazioni locali, né si è condivisa nei consessi professionali un'azione di approfondimento che permettesse di comprenderne appieno la portata innovativa, di valutarne i rischi individuali e collettivi, di mettere a punto una sorta di risposta “politica” alle numerose criticità che in esso si rilevano.

In tanti casi la nostra attenzione selettiva ci ha consigliato di ignorare un testo su cui peraltro né i sindacati né gli esperti amministrativi degli enti sovraordinati hanno dedicato un'attenzione particolare, con l'effetto pericolosissimo di sottovalutarne l'impatto nella vita di tutti i giorni. E infatti, accanto agli enti che hanno preso sul serio le recenti misure anti-corrruzione all'interno delle quali il *Codice* è incardinato,⁴ ad oggi sono numerose le amministrazioni ancora del tutto inadempienti,⁵ che perciò risultano quotidianamente oggetto di misure sanzionatorie da parte dell'ANAC, l'Autorità nazionale anti-corruzione⁶ a cui spetta il compito di vigilare sulla corretta applicazione di tale normativa

in sede locale. Gli inadempienti vengono chiamati a pagare sanzioni pecuniarie quantificate tra i 1.000 e i 10.000 euro a persona:⁷ una cifra che già da sola – senza l'apporto di altre misure sanzionatorie addirittura più gravi – può consigliare gli interessati a recuperare velocemente il tempo perduto e approvare in sede locale i documenti richiesti.

Questo articolo non ha la pretesa di affrontare nel suo complesso il tema delle misure anticorruzione, ma – più modestamente – si limita a scandagliare le principali novità offerte dal *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, ponendosi espressamente dal punto di vista di questi ultimi, nell'intento di stimolare la conoscenza di tale testo e aiutare a ridurre i rischi a carico degli operatori che inconsapevolmente tengono condotte omissive o addirittura contrarie alle prescrizioni.

A onor del vero, l'esposizione a tali rischi non è stata cosa da poco, giacché il rispetto del *Codice* è un dovere che non riguarda solo i dipendenti pubblici in senso stretto, ma si estende esplicitamente a tutti i soggetti che entrano in relazione con la pubblica amministra-

zione, sia come fornitori di beni o servizi, sia come collaboratori e consulenti, indipendentemente dalla tipologia di contratto o incarico. Per costoro è addirittura prevista l'immediata risoluzione del contratto o la decadenza del rapporto, nel caso in cui si rilevino violazioni.⁸ Dunque, le cooperative e le società di servizi bibliotecari, i collaboratori occasionali a notula o i professionisti con partita IVA che lavorano nelle biblioteche sono chiamati a rispettare le prescrizioni al pari dei dipendenti stessi, se non vogliono mettere a repentaglio la propria fonte di reddito.

Motivo in più, questo, per non prendere sottogamba un testo che si configura come macroscopicamente diverso da un galateo di buon comportamento,⁹ prescrivendo che l'amministrazione reagisca alle violazioni non con rimbrotti moralistici o alzate di sopracciglio, ma con la risoluzione dei contratti nel caso dei collaboratori esterni e la comminazione di sanzioni disciplinari per i dipendenti in ruolo, fino al licenziamento. Dunque, è arrivato il momento di tirare fuori dalla sabbia la nostra testa e cominciare a documentarsi almeno un po'.



Uno, due, tre!

Quello del 2013 è il terzo codice di comportamento dei dipendenti pubblici che ha fatto la propria comparsa nell'ordinamento italiano: il primo fu approvato nel 1994, con decreto del ministro Cassese, mentre il secondo fu approvato nel 2000, con decreto del ministro Basanini.¹⁰ Ognuno dei tre testi ha visto la luce in un momento ben preciso della storia repubblicana: nel 1994 eravamo nel pieno della stagione riformatrice che aveva portato all'approvazione della legge 142 in materia di enti locali¹¹ e della legge 241 in materia di accesso agli atti e trasparenza amministrativa;¹² fu infatti proprio di quell'anno la direttiva *Principi sul funzionamento dei servizi pubblici*¹³ che introdusse nell'ordinamento italiano il concetto di "Carta dei servizi", concependo per la prima volta la fornitura di un servizio pubblico come il risultato di un patto con gli utenti, e non come la graziosa concessione di un favore discrezionale da parte di un'autorità superiore e intoccabile. Era anche – ricordiamoci bene – l'epoca di Tangentopoli e Mani pulite: il bisogno di fare pulizia negli apparati dello Stato era diventato impellente.

Il secondo codice arrivò sull'onda di un'altra grande stagione innovativa sul fronte dell'organizzazione dello Stato: sul finire degli anni Novanta la Riforma Basanini¹⁴ ebbe a semplificare l'ordinamento statale, introducendo il federalismo e la sussidiarietà, nel 2000 si approvò il nuovo Testo unico degli enti locali,¹⁵ mentre di lì a poco si sarebbe approvata la cosiddetta Riforma del titolo V della Costituzione¹⁶ e si sarebbe dato un assetto al pubblico impiego che con qualche variazione risulta ancora vigente.¹⁷

L'ultimo codice, legato al nome del ministro Patroni Griffi, è nato invece in un contesto meno espansivo e propulsivo dei precedenti: quello – appunto – della legge Severino sulla prevenzione della corruzione¹⁸ e del decreto legislativo di riorganizzazione del lavoro pubblico, in attuazione alla legge Brunetta,¹⁹ in cui risulta evidente l'intenzione della politica di allontanare da sé l'attenzione dell'opinione pubblica e della giustizia in merito ai comportamenti a rischio di corruzione, per concentrarla tutta sulla struttura burocratica, l'unico luogo nel quale – a detta del legislatore – risultano annidarsi e prosperare condotte illegali, abusive e arbitrarie: condotte che dunque vanno depotenziate, controllate, arginate e repressate attraverso una serie di misure volte sostanzialmente a sterilizzare i legami tra il funzionario pubblico e il soggetto economico con cui entra in relazione per motivi d'ufficio, o – quando non è possibile sterilizzarli – a contenere i rischi di illegalità tramite energiche azioni di disvelamento, volte a portare alla luce tali legami. All'illuminazione dei contatti

interpersonali si attribuisce la capacità di moderare il richiamo irresistibile al malaffare che attrae il funzionario pubblico a ogni passaggio di badge nell'orologio marcatempo, un po' come succedeva in passato con le coppie di fidanzati impazienti di conoscersi meglio, che fino al giorno del matrimonio venivano guardati a vista dagli *chaperon* di turno, e dovevano per forza rientrare a casa prima del tramonto.

La legge 190 salva dunque la politica da qualunque responsabilità in materia di illeciti, in dispregio alla palmare evidenza sul diffusissimo malcostume rilevato nei partiti e in generale nelle figure elettive, motori immobili di innumerevoli episodi di illegalità,²⁰ per affibbiarla tutta alla struttura burocratica, portatrice di un male genetico, ma può solo essere contenuto, messo a tacere, reso il più possibile incapace di agire.

Dietro ai tre codici, ma ancor più dietro all'ultimo, emerge in modo eclatante una sfiducia irriducibile nei confronti del dipendente pubblico, che – prima ancora di essere bollato di inefficienza e incapacità – è considerato naturalmente e istintivamente volto alla ricerca di favori per sé, e perciò deve essere costantemente controllato in modo tale da ridurre il più possibile i suoi margini di manovra.²¹ Da qui la necessità di mettere a punto, in ogni amministrazione, una poderosa macchina addetta ai controlli, in grado di tenere traccia sia delle associazioni e organizzazioni a cui il dipendente aderisce nel proprio tempo libero (art. 5), sia dei rapporti economici che tutta la sua costellazione familiare ha maturato negli anni (art. 6). Portare alla luce i legami che egli ha attivato all'interno della comunità risponde all'esigenza di intercettare quell'interesse personale che – travalicando spontaneamente e automaticamente i doveri d'ufficio – merita di essere bloccato attraverso la formalizzazione del "conflitto di interesse" (art. 6) e l'allontanamento dall'occasione del potenziale comportamento corruttivo.

Per avere una qualche speranza di prevenire il malaffare, bisogna dunque imporre al dipendente l'obbligo di astenersi dall'adozione di decisioni o dalla partecipazione allo svolgimento di attività che vedano coinvolti soggetti con cui sta in relazione a qualunque titolo (art. 7).

Nel caso di contratti per la fornitura di beni o servizi (art. 14), la correttezza è ritenuta un obiettivo alla portata del funzionario pubblico solo nel caso di totale verginità di rapporti con l'azienda in gioco; se invece c'è stato qualche contatto nei due anni precedenti, ecco che scatta la quarantena (astensione dalla procedura che porta alla decisione e alla stipula del contratto, se il dipendente si è avvalso dei servizi di quella ditta per sue esigenze personali) o l'obbligo di confessione al superiore (comunicazione della transazione commerciale

in corso, se egli si avvale di una ditta che nei due anni precedenti ha stipulato un contratto con l'ufficio in cui opera).

Potremmo essere accusati di eccedere nella drammatizzazione, ma non certo di allontanarsi troppo dalla lettura filologica del testo, se dicessimo che il codice ci restituisce l'immagine del dipendente pubblico ideale come un essere umano privo di legami famigliari (i parenti potrebbero essere portatori di interessi confliggenti con quelli dell'ufficio), che non coltiva amicizie fuori dall'ufficio (la "frequenziazione abituale" di persone è infatti esplicitamente posta all'origine dell'obbligo di astensione dalla cura di procedure amministrative che le riguardano), che non fa acquisti di nessun genere (giacché la sua posizione di cliente lo rende automaticamente inidoneo a istruire una transazione corretta con i soggetti economici con cui entra in contatto), che non partecipa alla vita sociale (la sua adesione a compagini associative lo esclude dal prendere parte a decisioni che chiamino in causa tali soggetti); meglio ancora se vive in un eremo isolato nei boschi, ad almeno cento chilometri di distanza dal luogo di lavoro, e se si porta il pranzo da casa in una schiscetta ermetica, giacché alla tavola calda davanti all'ufficio potrebbe risvegliare i mai sopiti istinti di corruttela, scambiando due parole con l'impiegato della cartoleria da cui ha comprato una risma per la fotocopiatrice dell'ufficio.

Uno scenario del genere è quanto di più lontano si possa immaginare dall'approccio filosofico ed etico di noi bibliotecari, che abbiamo fatto della relazione con la comunità di riferimento il nostro cavallo di battaglia per sostenere il radicamento della biblioteca sul territorio. Leggere il testo di questi codici, e in particolare di quello oggi vigente, ci offende profondamente: è umiliante sentirsi trattati da potenziali malfattori da controllare, spiare e mettere all'angolo, quali che siano le nostre effettive condotte individuali.

Il legislatore non sa, evidentemente, che noi bibliotecari siamo soliti sottrarre i pennarelli ai nostri figli, nottetempo, per usarli con il gruppo di bambini in visita alla biblioteca e poi riportarli a casa come niente fosse; che usiamo la nostra influenza con la commessa della merceria sotto casa, per farci regalare pezzi di stoffa con cui confezionare i burattini per le animazioni della lettura; che induciamo i nostri amici a offrire alla biblioteca i romanzi che hanno appena finito di leggere, convincendoli a fare *feng shui* tra gli scaffali di casa, specie quando l'amministrazione ha chiuso i rubinetti per l'acquisto libri. Non sa che abbiamo sviluppato un talento potente nell'usare le nostre relazioni personali a beneficio della biblioteca, riuscendo a far fronte con intelligenza e creatività a quelle lacune che le amministrazioni spesso

non sono più in grado di colmare.²² Se avesse conosciuto dei bibliotecari alle prese con i budget a zero e la voglia di fare tante cose per la comunità, forse il legislatore avrebbe scritto un codice diverso. Ma purtroppo in parlamento, così come nella società, noi bibliotecari non abbiamo mai avuto la forza di imporre o anche solo di fare conoscere i nostri stili di comportamento,²³ e perciò oggi ci ritroviamo un testo che ci fa correre i brividi lungo la schiena.

Ma, se siamo arrivati a questo, è evidente che un motivo c'è. La corruzione nella pubblica amministrazione è diventata una vera e propria emergenza, non solo nazionale ma anche internazionale: non a caso dal 2003 l'ONU ha indetto per il 9 dicembre la *Giornata mondiale contro la corruzione*²⁴ per sensibilizzare l'opinione pubblica su uno dei fenomeni che assorbe ingenti risorse economiche e crea enormi danni per la collettività a ogni latitudine.

Transparency International,²⁵ la più grande organizzazione a livello globale che si occupa di prevenire e contrastare la corruzione, produce ogni anno un *Corruption Perception Index*,²⁶ che colloca l'Italia per il 2015 al 61esimo posto su 175 paesi: penultima in Europa, seguita solo dalla Bulgaria. L'Italia repubblicana vanta in effetti una lunga storia di corruzione, a partire da Mani pulite per arrivare ai nostri giorni. Non potremmo esprimerci con maggiore efficacia di quanto hanno fatto gli studiosi Merloni e Vandelli, quando hanno sottolineato, con abile paratassi, introducendo il loro libro sulla corruzione amministrativa, che "il sistema italiano si presenta sempre più travagliato da scandali, compiacenze, complicità, collusioni, contiguità; attraversato da trame, reti, reticoli, ragnatele di interessi; guastato da regalie, elargizioni, erogazioni, appropriazioni, intimidazioni, nomine, prebende, appalti, commesse, consulenze; condizionato da faccendieri, factotum, mediatori, mestatori, millantatori, collusi; bazzicato da caste, cricche, cupole, consorterie, comitati d'affari, clientele, parentele".²⁷

Come ha detto il presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino, in occasione della cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2013, la corruzione è diventata una componente "normale" della vita amministrativa, acquietando i sentimenti di orrore nei confronti dei singoli illeciti ma gettando nel discredito l'intera amministrazione pubblica, percepita come capace solo di dissipare ricchezze, e non più di crearle: "La metamorfosi del fenomeno criminale della corruzione ha comportato un significativo mutamento della natura del disvalore dei fatti di corruzione e del bene giuridico offeso. In particolare, la natura sistemica della corruzione ha comportato un ingigantimento del bene giuridico offeso e una rarefazione del contenuto di disvalore dei singoli comportamenti di corruzione. In effetti, la

corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle Pubbliche Amministrazioni, e, dall'altro [...] l'economia della Nazione".²⁸

Se, come dice Marco Cammelli, "la Pa non solo accompagna quasi tutti i nostri passi, nella giornata e nella vita, ma per la sua dimensione è il maggiore protagonista della vita economica italiana perché per le sue mani passa quasi un euro ogni due del prodotto interno lordo annuale",²⁹ ecco che combattere la corruzione significa intervenire profondamente sulla qualità della vita di tutti noi. Da qui, l'esigenza di invertire la rotta, superando la logica della repressione (che peraltro ha avuto effetti scarsissimi) a favore della prevenzione, "inserendo nella pubblica amministrazione gli anticorpi per combattere il male":³⁰ quegli anticorpi che dovranno servire a guarire da una malattia che brucia – si ipotizza – ben il 40% delle risorse economiche,³¹ e che "aggrede la qualità della nostra vita, distrugge il libero mercato, annulla la competizione economica, partorisce servizi scadenti per i cittadini, ci consegna infrastrutture tanto costose quanto inefficienti".³²

È dunque in una situazione del genere, ben nota a tutti, che si è giunti all'adozione di un testo che, agli occhi di noi bibliotecari appare disperante e disperato, perché tenta di introdurre qualche misura di contenimento del malaffare, con l'effetto perverso di mettere a rischio proprio i comportamenti "normali" di chi lavora correttamente, perseguendo ogni giorno con convinzione l'interesse pubblico. La disperazione che soggiace a questo testo sta nel ribaltamento filosofico del presupposto tipico degli ordinamenti giuridici moderni: quello dell'innocenza fino a prova contraria. Ciò che leggiamo nel codice ci restituisce invece l'idea forte che, in quella che Norberto Bobbio ebbe a chiamare società "putrefatta e moralmente fiacca",³³ ogni contatto tra dipendente pubblico e soggetti terzi rappresenti di per sé il terreno di coltura naturale per l'inevitabile attecchimento di un'azione corruttiva e che perciò ogni contatto debba essere monitorato e sottoposto a due azioni di contrasto concorrenti tra loro: un'azione di trasparenza e un'azione di isolamento. Trasparenza, in termini di obbligo di comunicazione delle relazioni personali agite fuori dal contesto professionale, che per i lavoratori privati rimangono invece pienamente tutelate, e isolamento come auto-esclusione dall'istruttoria delle pratiche in cui tali relazioni potrebbero non solo contare qualcosa, ma anche – si badi bene – soltanto "apparire" rilevanti. L'apparenza è dunque importante tanto quanto la sostanza: meglio evitare che qualcuno abbia solamente a ridire, a supporre, a imbastire la più piccola delle malignità. Non lasciare il minimo appi-

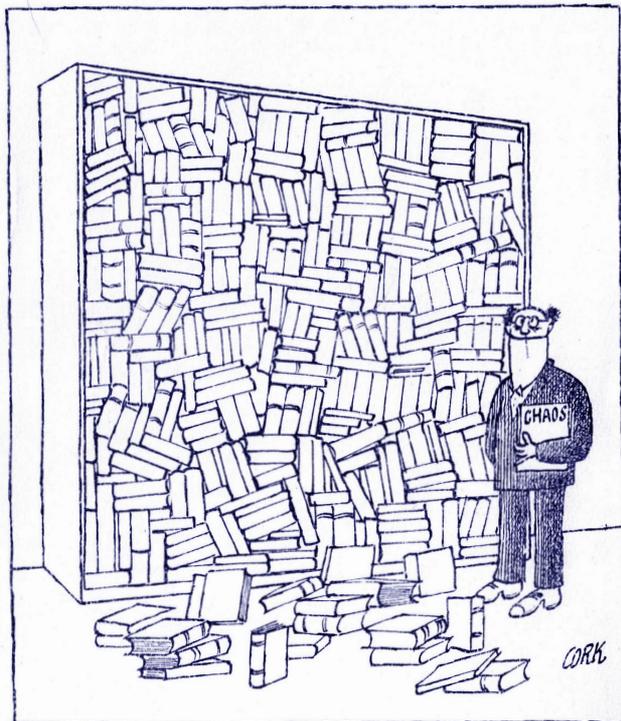
glio a maldicenze, pettegolezzi e invidie: nessuna signora Frola deve avere il diritto di mettere in cattiva luce il signor Ponza, suo genero, specchiato funzionario di prefettura.³⁴

Facciamo ancora finta di niente?

Soltanto una diffusa ignoranza sul contenuto del codice può spiegare perché non si sia creata quella massa critica di indignazione che avrebbe dovuto portare milioni di lavoratori pubblici nelle piazze, a manifestare contro una norma che li classifica come potenziali malfattori, indipendentemente dai comportamenti rilevanti: come direbbe Totò, furfanti "a prescindere".

E invece non è successo niente. Nei pochissimi luoghi in cui si è affrontato il tema del nuovo codice, per esempio negli articoli di commento da parte degli esperti di amministrazione pubblica, si sono pacificamente accolti i presupposti ideologici che sorreggono l'impianto della norma, confermando l'indole truffaldina dell'impiegato pubblico, incapace per natura di resistere alla tentazione di chiedere una tangente al malcapitato cittadino, pretendere regali, o – in mancanza d'altro – scroccare telefonate dall'apparecchio dell'ufficio. Il mensile di documentazione giuridica e gestionale "Diritto e pratica amministrativa" ha dedicato al nuovo codice un importante dossier speciale apparso nell'estate 2013, raccogliendo i contributi di esperti che non hanno mancato di sostenere questa immagine: anzi, l'approvazione del *Codice*, che traghetta i principi etici di buon comportamento nell'ambito delle norme cogenti, è visto come la prova evidente del fatto che nessuno, o quasi nessuno, aderisce spontaneamente ai valori e ai principi posti a base del buon funzionamento della pubblica amministrazione: altrimenti non ci sarebbe stato bisogno – appunto! – di legarli a doppio filo al sistema dei provvedimenti disciplinari.³⁵

Nessuno si è mosso per dire che questo tipo di misure preventive, che forse fanno solo il solletico ai tanti "furbi" abituati a muoversi con scaltrezza nelle strade del malaffare, rischiano di immobilizzare la vita amministrativa quanto meno nelle comunità di piccole e medie dimensioni, nelle quali, per effetto della sterilizzazione delle relazioni interpersonali, nessuno può più istruire gli atti necessari al normale svolgimento delle attività ordinarie e seguirne l'andamento; oppure che possono scatenare una sorta di caccia alle streghe collettiva, durante la quale chiunque risulti non aggiudicatario di un appalto può sperare di rientrare in gioco, solo sbandierando informazioni da usare come "prova" in merito all'esistenza di una qualche possibile relazione, anche solo potenziale, anche flebilissima (come abitare nello stesso condominio), tra il membro di una com-



missione esaminatrice e il centralinista della ditta aggiudicataria. Con l'effetto di alimentare all'infinito la logica dei ricorsi e bloccare l'operatività delle amministrazioni.

Nessuno ha detto che una norma del genere può generare nuovi mostri, offrendo al politico di turno il destro di liberarsi in via definitiva di un dipendente "scomodo" (magari perché non disponibile a farsi complice di qualche scorrettezza), semplicemente affidando a un fido scudiero il compito segreto di tenere d'occhio il malcapitato e tendergli agguati a ripetizione: perché prima o poi il malcapitato, appunto, potrà essere fotografato mentre fa acquisti in un esercizio commerciale al quale ha fatto un affidamento diretto per ufficio (conflitto d'interessi!), mentre si esibisce pubblicamente in un coro di cui si è dimenticato di dichiarare l'appartenenza (omissione di dichiarazione!), o potrà avere pubblicato sui social un post sulle leccornie mangiate a Natale, dove si rileva, pixel su pixel, il "mi piace" di un concorrente a una prova di concorso che lo ha visto membro - dunque - potenzialmente non imparziale. Nessuno ha detto che una norma del genere può dare luogo alla creazione di una nuova, potentissima figura professionale: quella del "creatore di dossier", addetto alla raccolta organica e continuativa di informazioni personali sui dipendenti, sui fornitori, sui collaboratori dell'ente, da usare alla bisogna (per scopi più o meno legittimi e allineati all'interesse dell'ente). In ogni amministrazione, ma anche in ogni azienda, ecco spunta-

re tantissimi piccoli epigoni di Harold Finch,³⁶ pronti a incrociare tutti i dati raccolti dalla "Macchina" per usarli forse a fin di bene, o forse anche no: magari per prevalere su un concorrente o liberarsi di un dipendente o collaboratore caduto in disgrazia. Nessuno lo ha ancora detto, solo perché siamo ancora all'inizio di una storia che nessuno conosce e che, nella sostanza, deve ancora cominciare.

Casi pratici in biblioteca

La legge 190 sulla prevenzione della corruzione ha prescritto la messa a punto di "Piani triennali contro la corruzione", in cui ogni ente è chiamato - tra le altre cose - a classificare le aree funzionali in ragione del diverso rischio di esposizione al malaffare. È una fortuna che in biblioteca non si svolga quasi nessuna delle attività che il comma 16 della legge 190 riconosce a più alto rischio corruzione:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera;

ovvero tutte quelle attività per le quali è considerata automatica la coestensione tra pratica corruttiva ed esercizio del potere discrezionale del funzionario.

Nella stragrande maggioranza dei casi, le biblioteche sono uffici "poveri", in cui l'affidamento delle forniture e dei servizi corre sui binari a scartamento ridotto delle piccole cifre, per le quali è consentito il ricorso all'affidamento diretto o alla procedura negoziata semplificata, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento. Al di là dei pochi, fortunati casi in cui si ricorgerà a gare formali (per acquisti superiori a 40.000 euro), può darsi che noi bibliotecari non saremo subito toccati dagli interventi di verifica e controllo che il piano anti-corruzione mette in campo: interventi che appunto si concentreranno presumibilmente sulle aree più succulente dell'azione amministrativa.

Ciò non toglie però che l'attenzione da parte nostra debba rimanere comunque alta, onde evitare che comportamenti finora percepiti come "normali" non

incappino in qualche dolorosa tagliola, con l'effetto indesiderato di scatenare la comminazione di provvedimenti disciplinari o comunque far passare qualche brutto quarto d'ora a gente ammodo.

Se gli effetti del piano anti-corrruzione si sono fatti sentire ancora poco, ci siamo invece accorti subito della crescita di adempimenti formali da rispettare, come – per esempio – la compilazione periodica degli elenchi relativi agli affidamenti diretti, dei contratti a esecuzione periodica e continuativa in scadenza, la “chiusura” dei CIG aperti con la compilazione dei dati relativi alle fatture liquidate: attività decisamente *time-consuming*, a cui noi bibliotecari ci sottoponiamo con comprensibile malagrazia, ritenendole “improduttive”, ovvero incapaci di agire sull'unico fronte in cui abbiamo voglia di combattere le nostre battaglie: quello della qualità del servizio al cittadino. Verissimo: si tratta di operazioni improduttive, che però vanno fatte per forza, se vogliamo mantenere una buona fisiologia di rapporti con il nostro ente. Un po' come l'appuntamento ogni sei mesi dal nostro dentista di fiducia, per l'igiene orale: fa male, costa molto, ma va fatto, e non si discute.

Dalla prospettiva generale della legge 190 passiamo ora al piano più ristretto del *Codice*, andando a individuare alcuni comportamenti che a prima vista sembrano non problematici, ma che invece possono imprigionarci in qualche pericolosa trappola.

L'adesione a compagini associative e, nello specifico, l'adesione all'Associazione italiana biblioteche: lo status di iscritto ad associazioni (e, prima fra tutte, all'AIB) deve essere comunicato al responsabile del proprio ufficio, così come sancito dall'art. 4 del *Codice*. Una biblioteca è potenzialmente aperta al mondo, e come tale (fatte salve forse le biblioteche specializzate) induce a pensare che il dipendente sia chiamato ad arretrare sul fronte del proprio diritto alla privacy, per la prevalenza del valore della trasparenza nella gestione dei potenziali conflitti d'interesse: dunque, dovremo comunicare la nostra partecipazione a tutte le compagini associative, da quelle più innocue a quelle più delicate e incidenti su aspetti fortemente sensibili della nostra vita, perché tutte possono entrare in relazione con la nostra biblioteca.

Diremo dunque che siamo soci del club degli scacchi: motivo questo che – secondo una logica del tutto controintuitiva – dovrebbe indurre il nostro capo a invitarci a non partecipare in alcun modo alle attività che il circolo scacchistico ha chiesto di organizzare in biblioteca, per far conoscere il gioco ai bambini e ai ragazzi. Dovremo rendere noto di aderire all'Associazione malattia di Alzheimer, nella quale troviamo conforto per l'assistenza a un nostro familiare malato: motivo questo che, del pari, induce a stare lontano dagli atti che potranno essere istruiti per organizzare in biblioteca

una conferenza di sensibilizzazione su questa importante tematica. Mentre auspichiamo che i nostri capi non si lascino sedurre da un'applicazione troppo letterale del codice, già corre triste voce che alcuni colleghi impegnati personalmente su specifici fronti sociali siano stati invitati ad astenersi dal portare il proprio contributo all'organizzazione di iniziative che l'ente ha inteso condividere con l'associazione di cui essi sono membri, ritenendo che la doppia veste in cui avrebbero idealmente operato incarnasse la fattispecie più pura di quel conflitto d'interesse contro il quale scaricare con foga tutte le munizioni disponibili.

Dunque, non è scontato che sia ben chiara la differenza tra un uso distorto del ruolo pubblico (che si realizza sicuramente quando un bibliotecario affidi direttamente alla società di sua sorella l'incarico di gestire gli incontri di animazione di lettura in cambio di un compenso) e un uso estremamente virtuoso dello stesso ruolo, che si realizza quando, in quella che si è cominciato a chiamare “logica delle alleanze”,³⁷ il bibliotecario valorizza le relazioni anche personali che ha intessuto nella comunità per metterle a disposizione della biblioteca, facilitando la partecipazione attiva dei cittadini alla vita dell'istituzione: nel caso specifico, quando convince sua sorella a calendarizzare, gratis, gli incontri di animazione alla lettura.

Non è un caso che l'espressione “essere più realisti del re”³⁸ abbia tanti anni di storia alle spalle: gli esseri umani hanno avuto finora molte occasioni per farsi del male, interpretando in modo (inutilmente) restrittivo le norme di legge, e quindi riducendo senza motivo le opportunità di ottenere risultati utili.

L'adesione all'Associazione italiana biblioteche è sicuramente uno dei casi più clamorosi nei quali si mostrano gli effetti perversi che le applicazioni più letterali del *Codice* portano con sé. L'AIB si ritrova a non poter più fornire legittimamente servizi alle biblioteche i cui direttori abbiano in tasca la tessera associativa: impossibile organizzare un seminario di studi o un corso di formazione rivolto agli operatori. Nasce dunque il paradosso per cui la nostra associazione professionale possa offrire servizi solo agli enti nei quali non ci sono soci in posizione dirigente o direttiva. Come dire, ogni socio guadagnato segna una potenziale perdita nelle attività dell'associazione stessa, nata per sostenere le biblioteche: una bella contraddizione!

Per non parlare di un caso ancora più problematico: quello di un bibliotecario chiamato (nel rispetto della normativa vigente in materia di incarichi extra-istituzionali)³⁹ a tenere una conferenza o una lezione su una tematica sulla quale ha maturato un'esperienza riconosciuta, e che nel contempo sia titolare di un ufficio (e perciò istruttore o firmatario di atti ammini-

strativi). L'incompatibilità decretata dall'art. 4 comma 6 del *Codice*⁴⁰ lo pone di fronte alla scelta obbligata di rinunciare a qualunque rapporto professionale con l'Associazione pur di mantenersi aperta la possibilità di acquisire servizi AIB per l'ufficio, o viceversa di privare la propria biblioteca della opportunità di organizzare un seminario in collaborazione con l'AIB pur di lasciare aperto per sé un legittimo canale di collaborazione. Davvero un bel risultato, non c'è che dire.

La partecipazione a commissioni di gara: nel caso della gara per l'esternalizzazione dei servizi della biblioteca, il bibliotecario chiamato a farvi parte deve fare attenzione a non scivolare su qualche buccia di banana. Chi ha una vita professionale attiva può ritrovarsi nella lista dei candidati un'azienda che di fatto non conosce, ma con cui si è ritrovato a intessere rapporti economici addirittura senza saperlo né tantomeno volerlo: e, badate bene, niente a che vedere col caso del ministro Scaloja (ricordate? Era quello che dichiarò di non sapere che qualcun altro aveva pagato l'appartamento milionario con vista sul Colosseo in cui viveva). In effetti può succedere che un bibliotecario sia chiamato a partecipare con un proprio intervento a un convegno organizzato dal Comune di Boscofiorito, che si affida a un'azienda esterna per la gestione amministrativa dei rimborsi spesa. È probabile che il bibliotecario si trovi a scoprire il tutto solo a cose fatte, quando all'indomani del convegno si vede recapitare nella casella di posta elettronica una mail con una richiesta di rimborso spese su carta intestata non del Comune X ma della ditta Y). In casi del genere, meglio uscire dal gioco e defilarsi per tempo, con l'effetto perverso – magari – di lasciare la commissione esaminatrice in mani meno esperte e sapienti, piuttosto che sottoporsi al rischio di una accusa – peraltro del tutto pretestuosa – di conflitto d'interesse.

Acquisto di beni e servizi per la biblioteca: la vita del bibliotecario diventa particolarmente dura quando è chiamato a concludere contratti per la fornitura di beni e servizi. L'art. 14 comma 2 prescrive infatti che egli escluda dal proprio orizzonte tutti i soggetti con i quali ha avuto relazioni commerciali a titolo personale. Le sue azioni di consumo distruggono il mercato dei possibili candidati a cui rivolgersi. Poiché niente si dice sull'entità degli importi, affidare la costruzione di una palestra alla stessa impresa costruttrice dalla quale si è appena acquistata la propria casa ha lo stesso profilo di potenziale illegittimità di affidare alla libreria cittadina la fornitura di 1.000 euro di libri, quando andiamo lì a comprare i libri per casa nostra.

Rimanendo legati alla lettera della norma, i dipendenti pubblici dovrebbero essere considerati come untori e cacciati da ogni esercizio commerciale, in quanto la

loro stessa presenza impedisce all'azienda di essere candidabile a ogni eventuale commessa. In teoria, dunque, il dipendente dovrebbe tenere traccia di ogni contatto commerciale attivato, per poi auto-escludersi dall'istruttoria di qualunque atto nel quale facciano comparsa i suoi fornitori personali. Viceversa, dovrebbe viaggiare con una lista dei fornitori attivi del proprio servizio, per tenersi lontano da ogni possibile tentazione d'acquisto presso di loro.

Giocando a fare i precisini, nel caso di una gara per la concessione della caffetteria all'interno della biblioteca, il bibliotecario non dovrebbe partecipare alla commissione esaminatrice delle offerte, se tra i candidati c'è anche l'impresa che gestisce il bar dove è solito fare colazione, così come nei due anni successivi all'aggiudicazione non dovrebbe bere neppure un caffè nella caffetteria della biblioteca (chissà se non beneficia di uno sconto segreto), e se lo fa, a rigore dovrebbe informare il suo superiore gerarchico.

Per il momento non si ha (ancora) notizia di casi nei quali un bibliotecario sia stato oggetto di un provvedimento disciplinare perché è stato scoperto mentre comprava un quaderno per il figlio nella cartoleria dove ha acquistato per l'ufficio i cartoncini per le attività didattiche. Ma non è da escludere che, in assenza di una soglia minima di criticità rispetto al comportamento potenzialmente corruttivo, possano essere messi in piedi ricorsi che, pur non risolvendosi a favore dei ricorrenti, facciano passare brutti momenti a persone perbene: è facile pensare che le velate accuse di favoritismo nei confronti della ditta fornitrice dei cartoncini possano suscitare alzate di sopracciglio nei lettori delle pagine locali dei quotidiani, che un giudice si lasci sedurre dalla lettera della norma, che i vicini di casa tolgano il saluto a chi hanno sentito dire comprasse i quaderni per il figlio nella cartoleria dove faceva acquisti per l'ufficio, ottenendoli a un prezzo di favore, anzi ottenendoli gratis, anzi mettendoli in conto all'amministrazione: di bocca in bocca, ci vuole poco a distruggere la reputazione di una persona ammodo.

Per effetto della sterilizzazione prevista dal *Codice*, non si tratta soltanto di chiudere i rapporti con gli esercizi commerciali del proprio borgo o della propria città: cosa già di per sé non positiva per l'economia locale. Un bibliotecario che per ufficio acquisti libri e DVD su IBS o su Amazon – stando alla lettera del codice – non dovrebbe contestualmente avere un account personale, perché questo doppio canale (istituzionale e privato) configura, almeno in punta di diritto, un conflitto d'interesse. E tutto ciò in evidente dispregio del fatto che IBS o Amazon ignorino completamente la relazione funzionale di quel soggetto individuale con la biblioteca, né creino per il singolo condizioni d'acquisto

più favorevoli in ragione dell'esistenza della commessa pubblica.

Divertiamoci assieme a fare un po' di fantascienza: mettiamo che una libreria locale, saputo che la biblioteca di Boscofiorito acquista 1.000 euro di libri su una piattaforma online, si faccia prendere dalla *vis polemica* e impanchi sui giornali una campagna diffamatoria contro l'amministrazione, coinvolgendo anche il bibliotecario: mettiamo che tuoni contro il sindaco di Boscofiorito, che fa proclamare a favore del rilancio dell'economia locale, e invece, quando si tratta di libri, non li acquista presso l'unica libreria del borgo, dove da oltre vent'anni si propongono proposte editoriali di qualità, facendo anche un'importante operazione culturale, ma permette che i soldi delle tasse dei cittadini lascino la regione e vadano a ingrassare le finanze di aziende del nord, che addirittura sfruttano i lavoratori e li fanno operare in condizioni quasi disumane. Per non parlare poi del fatto – ecco il colpo da maestro – che il bibliotecario di Boscofiorito non solo butta via i soldi dei cittadini perché ha comprato un libro sui tarocchi e uno sugli oroscopi (come si vede dal catalogo online), ma addirittura risulta essere cliente abituale proprio di quella azienda, come si capisce chiaramente dal post che ha scritto sul proprio profilo social in data tal dei tali, quando si mostrava in fervente attesa di un pacco con gli ultimi libri comprati per sé: sicuramente solo una coincidenza innocente, scriverà il libraio rimanendo prudentialmente al di qua della fattispecie della calunnia, ma dando la stura ai facili pensieri di chi corre subito a immaginare – oltre allo spreco di denaro pubblico per libri di scarso valore – anche sconti speciali e regalie a favore del bibliotecario. Un vero piccolo capolavoro di distruzione dell'immagine della biblioteca e del bibliotecario, in grado di guadagnare la solidale complicità di quei cittadini abituati a pensar male “a prescindere”.⁴¹ Non è escluso che alla polemica faccia seguito l'avvio d'ufficio di un procedimento disciplinare ai danni del bibliotecario: un atto dovuto, che magari si concluderà con un nulla di fatto sul fronte delle conseguenze effettive, ma che indurrà il responsabile dell'anti-corrruzione dell'ente – persona notoriamente saggia, equilibrata ed esperta delle cose della vita – a consigliare al bibliotecario, dandogli una pacca sulla spalla, giusto per opportunità e amor della pace, di non acquistare più i libri per sé su quella piattaforma online. Tanto per non dare adito a chiacchiericci inutili. E poi è vero che Amazon sfrutta gli operai. E poi, sarebbe meglio anche evitare di comprare libri sui tarocchi e sull'astrologia: insomma, una biblioteca è una cosa seria, che diamine. Povero il nostro bibliotecario: cornuto e mazziato, come si direbbe a Napoli. Fine del siparietto fantascientifico. Vi siete divertiti?

Andiamo avanti.

Facebook: i *social networks* rappresentano un terreno ancora tutto da sperimentare per la generazione spontanea di qualche bega in materia di violazione del *Codice di comportamento*. Dunque, anche in questo caso usciamo dalla storia ed entriamo nella fantascienza. Lo abbiamo detto all'inizio: noi bibliotecari amiamo molto fare rete. Dopo un corso di formazione professionale, il bibliotecario docente riceve solitamente una bella pattuglia di richieste d'amicizia da parte dei partecipanti (ma solo quando il corso è piaciuto, intendiamoci). Tra i nuovi amici, si ritroverà colleghi di ruolo e fuori ruolo, soci di cooperative, liberi professionisti e appassionati della materia. Che può succedere quando gli capiterà di affidare un incarico di promozione della lettura a uno di essi, ritenendolo il migliore e il più conveniente in materia? Quando parteciperà a una gara d'appalto? L'amicizia su Facebook può essere assimilata alla “frequenziazione abituale” di cui si parla all'art. 7 comma 1,⁴² che prescrive l'astensione dall'adozione delle decisioni e dalla stessa realizzazione delle attività? Quanto questa logica finisce col vanificare la libertà che la legge affida al funzionario nella scelta del contraente per gli affidamenti diretti e i cottimi fiduciari, nei limiti di soglia economica che ogni ente stabilisce, visto che la fiducia si costruisce con la conoscenza del soggetto a cui affidare il servizio o la fornitura di un bene? In America (notoriamente proiettata nel futuro rispetto a noi) si è già cominciato a muovere i primi passi in chiave restrittiva, prescrivendo ai giudici di non accettare richieste di amicizia su Facebook provenienti da avvocati con cui potrebbero avere a che fare in un giudizio da loro presieduto.⁴³ Se in Australia la cancellazione di un'amicizia su Facebook è stata considerata da una corte di giustizia un comportamento tale da integrare un'azione di *mobbing*,⁴⁴ siamo alla vigilia di una sostanziale equiparazione tra frequentazione nella vita reale e amicizia virtuale.

Le prese di posizione della giurisprudenza italiana, per fortuna, ad oggi lasciano ben sperare: per esempio, il TAR della Liguria ha respinto nel 2014 il ricorso di una candidata risultata terza a un concorso, che aveva denunciato l'amicizia su Facebook del vincitore con un membro della commissione.⁴⁵ È però interessante andare a vedere la motivazione della sentenza, che presenta la classica costruzione “a castello” in cui argomentazioni anche in contrasto tra loro sono presentate a sostegno l'una dell'altra, con uno straniante effetto di eccesso di motivazione. Nel testo, si dice infatti: 1) che la conoscenza personale tra il candidato e il membro di una commissione non costituisce causa di incompatibilità – e su questo punto la giurisprudenza è peraltro unanime; 2) che l'amicizia su Facebook non dimostra

l'esistenza di un'effettiva conoscenza personale tra i due soggetti, in ragione della particolare caratteristica dei rapporti che si instaurano sui *social networks*; 3) che il voto dato dal membro della commissione alla ricorrente e al candidato "amico" è lo stesso, e pertanto l'eventuale preferenza a favore dell'amico non ha di fatto creato alcuna discriminazione a danno della ricorrente".

Al netto di questa sentenza, che riconosce la differenza sostanziale tra amicizia reale e amicizia virtuale, e dunque nega la spendibilità delle amicizie su Facebook ai fini del conflitto d'interesse, non è da escludere che una ditta non risultata vincitrice di una procedura concorrenziale, in assenza di altri appigli di maggiore consistenza, decida di impalcare un ricorso a partire dalla scoperta di una relazione di amicizia su Facebook tra il membro della commissione esaminatrice e un operatore della ditta aggiudicataria, con l'effetto non tanto di vedersi riconosciuto il torto subito, quanto di aprire il varco a un giudizio negativo da parte di qualche benpensante nei confronti del commissario, ritenuto almeno responsabile di non selezionare con le dovute accortezze i propri contatti virtuali. In una piccola comunità come quella della filiera del libro, dove ci si conosce tutti, la prospettiva della caccia alle streghe è dunque tutt'altro che lontana.

Regali: il bibliotecario non può accettare regali da fornitori o soggetti con i quali ha a che fare per motivi d'ufficio, a eccezione degli omaggi di modico valore e comunque per un importo che il *Codice* fissa a 150 euro e che i codici locali possono abbassare o azzerare. Finalmente una buona notizia: abbiamo un motivo inattaccabile per non accettare più le copie autografate delle raccolte di racconti e poesie che i tanti autori locali si premurano di regalarci, in aggiunta alle copie donate per la biblioteca (e che dobbiamo tenere, perché si tratta di autori locali). La brutta notizia è che – in assenza di istruzioni specifiche, al momento irreperibili – prudenza consiglia di tenere un elenchino dei regali che ci capita di ricevere per motivi d'ufficio: un calendarietto da tavolo (valore 2 euro) con il logo della tipografia locale, un'agenda tascabile (valore 5 euro) dalla cartoleria del centro, una confezione di allegri post-it (valore 3 euro) dalla ditta che ha vinto l'appalto della catalogazione, due biglietti omaggio per uno spettacolo (valore 50 euro) da parte della società che gestisce il cartellone del teatro cittadino. E quando si arriva a 150, se mai ci si arriva, chiudere l'elenco, mandarlo in copia al proprio superiore e lasciare tutto il resto alla disponibilità dell'ufficio o – meglio ancora – mettere tutto da subito nella disponibilità dell'ufficio, tanto per evitarsi la tenuta di un altro noiosissimo elenco da aggiornare. Un'altra buona notizia: tra i classici

doni che arrivano ai bibliotecari, la torta fatta in casa dall'utente affezionata e i cioccolatini dopo un esame superato brillantemente dagli studenti universitari potranno probabilmente non essere inseriti in elenco, in ragione della loro immediata sparizione dal contesto delle prove a carico. A soffrirne dovrebbe rimanere solo il nostro colesterolo.

E allora, che facciamo?

Il *Codice* è un documento che introduce pesanti limitazioni alla libertà personale di chi opera nelle biblioteche. Per la sua impostazione di fondo, che fa equivalere il contatto con un soggetto esterno a una occasione di corruzione *tout court*, ha vita più difficile chi vive la professione in modo attivo, connettendosi in un *network* di relazioni positive con altri colleghi, chi è iscritto all'AIB, chi viene invitato a convegni e seminari come relatore (attenzione a chi gestisce i rimborsi dei biglietti del treno), chi pubblica un articolo su "Biblioteche oggi" (la sottoscrizione dell'abbonamento alla rivista con i soldi dell'amministrazione non configura forse la fattispecie del conflitto d'interesse?), chi tesse positivamente una trama di relazioni con la propria comunità, partecipando a tanti tavoli decisionali o semplicemente vivendo un ruolo produttivo in diversi contesti associativi e di tempo libero. Di fronte ai rischi che il *Codice* pone, qual è la possibile strada? Chiudersi in casa e stracciare tutte le tessere associative? Aderire a quell'ideale di dipendente pubblico che fa l'eremita e mangia il pranzo nella schiscetta per non incontrare nessuno al bar?

È a questo punto che si apre il dibattito dentro la professione: qual è il bibliotecario che vogliamo, dipendente pubblico o socio di cooperativa, collaboratore a contratto o dipendente di un'azienda di servizi che sia? Non facciamo finta che il *Codice* non ci sia, ma cominciamo a lottare per la dignità del dipendente pubblico (e dei suoi collaboratori privati!), sia incrementando le nostre personali azioni di trasparenza, sia costruendo attorno a noi gli anticorpi contro la cultura del sospetto, lavorando assieme con le persone, facendoci conoscere di più, cambiando verso al sentimento prevalente che vuole il dipendente pubblico, oltre che pigro e nullafacente,⁴⁶ anche sempre e invariabilmente ladro.⁴⁷

Agiamo in piccolo e in grande: in piccolo, raccontando sul nostro profilo Facebook di avere portato i pennarelli da casa per far disegnare i bambini in biblioteca; di avere comprato con i nostri soldi i ricambi per la lavagna a fogli mobili, perché l'economato non ce la fa a comprarci più niente; di essere andati con la nostra auto alla riunione della rete, sapendo che non avremo mai indietro i soldi della benzina; di avere preso un giorno di ferie per andare alle Stellinghe; di avere compra-

to un libro, averlo letto e poi averlo regalato alla biblioteca; di avere lavorato a casa senza chiedere lo straordinario. Raccontiamo, ognuno di noi, cento episodi di “interesse pubblico in atti privati” che realizziamo nel corso dell’anno. 100 episodi per 1.000 bibliotecari sono 100.000 episodi che possono raccontare all’opinione pubblica che, oltre al conflitto d’interesse, c’è anche la condivisione di interesse. Scriviamo un libro riportando questi 100.000 episodi, compriamone ciascuno dieci copie e regaliamolo per Natale ai nostri conoscenti. 10.000 copie di un libro positivo avranno pure qualche effetto.⁴⁸ Scegliamo dieci episodi più belli, digitiamoli al computer in altrettante caselle su un foglio A4, fotocopiamoli 50 volte (a spese nostre: ce la caviamo con 5 euro), e la sera, mentre siamo sul divano davanti alla TV, ritagliamo le caselle fino a ottenere 500 quadretti, che infileremo nei libri che diamo in prestito. 500 per mille fa mezzo milione di quadretti distribuiti in tutto il Paese. Qualcuno si accorgerà che esiste anche la condivisione d’interesse. Qualcuno si accorgerà finalmente che per noi bibliotecari lavorare per noi stessi significa soltanto lavorare per la comunità.⁴⁹

In grande, lavoriamo nei nostri enti affinché il *Codice* sia applicato con giudizio. Sollecitiamo i sindacati per una forte presa di posizione in difesa della dignità dei dipendenti pubblici (e dei loro collaboratori privati), affinché sia ripristinato il principio morale ed eticamente rilevante che lo status di dipendente pubblico e quello di malfattore non sono necessariamente coestesi. Invitiamo la nostra associazione professionale a farsi parte attiva affinché gli enti retrocedano dall’applicazione meccanica del conflitto di interessi per una compagine associativa come l’AIB, che chiama in causa prima di tutto le biblioteche, e che promuove un’idea di bibliotecario come *public servant*, e non come aspirante ricercatore di benefici personali, a detrimento della propria istituzione. Pretendiamo dalla politica l’assunzione delle proprie responsabilità, partecipando a movimenti d’opinione che attacchino finalmente i privilegi della Casta ed estendano al mondo degli intoccabili il regime di controlli, limitazioni e astensioni che ora riguarda solo la struttura burocratica.

Organizziamo una campagna a livello nazionale a favore della riscoperta dell’intelligenza e del rifiuto della furbizia,⁵⁰ raccontando le infinite storie di persone che ricevono un buon servizio senza per questo ricorrere a scorciatoie, a tangenti, all’interessamento dell’amico dell’amico: nelle biblioteche che funzionano storie del genere si contano a centinaia, ogni giorno, segnando il felice incontro del sorriso del bibliotecario con il sorriso dell’utente.⁵¹ Raccontiamo testardamente le tante cose belle che succedono nelle nostre biblioteche, e rammentiamo a tutti che esse altro non sono che uffici

della pubblica amministrazione. Facciamo emergere alla consapevolezza collettiva che il miglior antidoto alla corruzione è il buon lavoro che facciamo ogni giorno: perché solo se ci sono file interminabili e un arretrato non gestito nasce in qualcuno l’interesse a pagare per ottenere ciò che gli spetta. È la corruzione che rende razionale e utile l’inefficienza.⁵²

Esibire il buon lavoro ci permette di fare arretrare l’idea che non ci sia alternativa all’inefficienza e alla corruzione: “La percezione di una corruzione senza scampo trasforma in profondità le relazioni tra cittadini e Stato. Da un lato accentua il senso di ingiustizia e le ineguaglianze, e per questa via erode i legami sociali. O meglio: genera rapporti fiduciosi forti nei legami sbagliati – quelli asimmetrici, nascosti, informali che vincolano corrotti e corruttori; ma nello stesso tempo indebolisce la fiducia nel prossimo, nell’imparzialità dello Stato e dei suoi funzionari”.⁵³

Come scrive Giovanni Valotti, “ci vuole qualcosa che ridia fiducia ai dipendenti pubblici, li renda fieri di operare nelle proprie istituzioni, li faccia sentire protagonisti di qualcosa di importante e che sta davvero cambiando”,⁵⁴ lavorando su tutti e quattro i possibili fronti di competitività: quella retributiva, quella professionale, quella organizzativa e infine – “last but not least” – quella valoriale. Dunque, la sfida è, sì, quella di cacciare i timbratori di cartellini in mutande,⁵⁵ ma anche di attrarre e conservare i migliori, anche a partire dal recupero del “valore competitivo della dimensione pubblica, di servizio alla comunità, di promozione e tutela dell’interesse generale. Ciò chiama chiaramente in gioco una questione molto complessa di recupero dell’immagine e del ruolo delle amministrazioni pubbliche, oltre che di riqualificazione dello status sociale del dipendente pubblico. È probabilmente questa

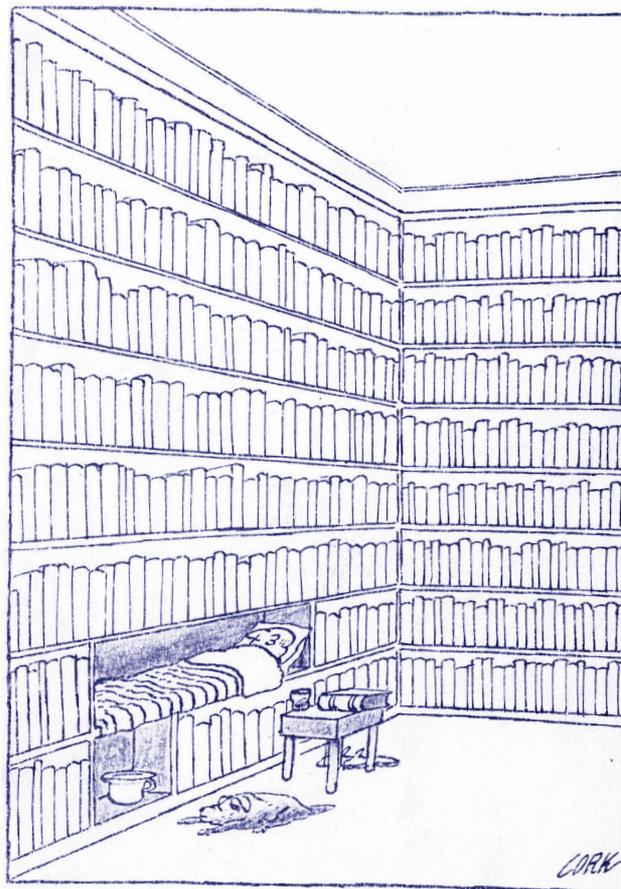


la prospettiva che richiede tempi di realizzazione più lunghi, comportando al tempo stesso la maturazione di nuovi visioni e valori, all'interno degli enti e della società nel loro insieme. Non c'è dubbio, in ogni caso, che proprio attorno a ipotesi e strategie di valorizzazione di una figura modernamente intesa di 'civil servant' o di 'professionista al servizio della comunità', si giocheranno molte delle opportunità di attrazione e mantenimento di prestatori di lavori qualificati e motivati nel settore pubblico".⁵⁶

Di fronte al successo di malandrini, tagliaborse, ladruncoli e gabbamondo, restituiamo dignità agli Onesti di Italo Calvino, che – fuori e dentro le biblioteche – possono creare una contro-società capace di “persistere ancora per secoli, in margine al costume corrente, senza altra pretesa che di vivere la propria diversità, di sentirsi dissimile da tutto il resto, e a questo modo magari avrebbe finito per significare qualcosa d'essenziale per tutti, per essere immagine di qualcosa che le parole non sanno più dire, di qualcosa che non è stato ancora detto e ancora non sappiamo cos'è”.⁵⁷

Nello scontro inevitabile tra la buona e la cattiva amministrazione, è importante che i bibliotecari siano in prima linea, assieme a tutti gli altri operatori pubblici che fanno bene il proprio lavoro, e che, come sostiene Davide Giacalone, “sono le prime vittime di questo andazzo, e i loro interessi vanno scovati e sollecitati, devono essere rassicurati e indotti a venire allo scoperto, perché l'azione riformatrice sarà tanto più efficace se saprà valersi dell'enorme forza delle loro ragioni”.⁵⁸

Non possiamo ancora dire se il *Codice di comportamento* si rivelerà efficace nella prevenzione della corruzione e nell'innalzamento della qualità dei servizi pubblici; possiamo invece dire da subito – sperando di non essere accusati di “benaltrismo”⁵⁹ – che non sarà disinfettando le relazioni tra funzionari e realtà esterna che si otterranno soluzioni significative. Ne è una prova il fatto che altri Paesi hanno affrontato lo stesso problema in modo diverso, ottenendo risultati significativi. Pensiamo – tra i tanti – al caso della Finlandia, dove l'intervento massiccio dello Stato nella vita economica e sociale è stato gestito riducendo i vincoli formali e riconoscendo un alto margine di autonomia decisionale ai funzionari, soggetti a blandi strumenti di repressione: “Di fronte alle medesime occasioni per delinquere le norme etiche, i valori culturali, il senso civico, le tradizioni, lo ‘spirito di corpo’ e l'orgoglio dei funzionari possono fare la differenza”.⁶⁰ È dunque l'entità del “differenziale etico”⁶¹ a fare dilagare la corruzione o al contrario ad arginarla: “Gli anticorpi della corruzione si trovano nell'*attivismo della società civile*, la loro circolazione è facilitata dalla presenza di canali di comunicazione che da un lato creano reti di relazioni tra gruppi e



cittadini, dall'altro rendono accessibile e controllabile l'esercizio del potere pubblico”.⁶²

Noi bibliotecari siamo già qui: con i nostri pennarelli presi in prestito ai figli, con i nostri contatti di borgata che ci permettono di raccogliere stoffe e bottoni per le animazioni di lettura. Con le nostre alleanze intessute di relazioni umane fondate sulla fiducia reciproca. Con la nostra voglia di fare squadra con tutti coloro che hanno voglia di restituire i propri saperi e i propri talenti alla città o al paese in cui la biblioteca opera. Con altrettanta voglia di segnare una distanza incolmabile tra noi e chi striscia il badge in mutande, fa la spesa in orario di lavoro o vede nel cittadino un impiccio di cui liberarsi, e non un compagno di viaggio.

Siamo già qui, e vogliamo che accanto a noi ci siano i colleghi della cultura, dello sport, dell'anagrafe e di tutti gli altri comparti del nostro ente sovraordinato: solo a questa condizione cominceremo a sentirci meno pesci fuor d'acqua alle riunioni istituzionali, e faremo finalmente nostro il doppio significato dell'aggettivo “pubblica”. Il lavoro è appena cominciato.

Appendice: I tre codici a confronto

Letti in sequenza, i codici Cassese (1994), Bassanini (2001) e Patroni Griffi (2013) fanno correre la memoria ai famosi passi dei *Promessi sposi* in cui Manzoni ci delizia con la riproduzione delle “grida” emesse dalle autorità milanesi per minacciare pene sempre più severe nei confronti dei bravi che commettevano omicidi e ruberie, forti di una fitta rete di connivenze e protezioni da parte dei signorotti locali di cui erano al servizio. Pare infatti che le crescenti minacce non siano state sufficienti a indurre i malintenzionati a più miti consigli. Solo con pochissime eccezioni (che vedremo) i contenuti del primo e del secondo codice, molto simili tra loro, sono stati riversati nel codice 2013, che si arricchisce di ulteriori divieti e prescrizioni rispetto alla normativa precedente. Il testo più recente presenta alcune ridondanze (di cui proveremo a immaginare i significati) e soprattutto costringe il lettore ad avventurarsi lungo un percorso pieno di oscillazioni tra le elevate vette dei principi generali di buona amministrazione (tipiche dei codici etici) e le vertiginose cadute dei divieti minuti, in una costante alternanza di alti e bassi che produce nel lettore lo stesso effetto di una corsa sulle montagne russe. Lo spazio alla fisiologia positiva che vede la struttura burocratica protagonista attiva della partecipazione al bene comune cede il passo all’approccio curativo nei confronti di un apparato riconosciuto come deformato dalle proprie patologie, e perciò gestibile solo attraverso forme specifiche di cura.

Tra gli elementi di novità tra la prima coppia di codici e l’ultimo, si segnalano da subito la crescita di consistenza quantitativa del testo (che passa da 14 a 17 articoli) e la diversa pesatura giuridica quanto a ordine delle fonti⁶³ (il codice Cassese e il codice Bassanini sono stati approvati con decreto ministeriale, mentre il codice Patroni Griffi è stato emanato nelle forme previste per i regolamenti governativi dall’art. 17 della legge 400/1998, ovvero con decreto del presidente della repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri; grazie a questo status, esso rientra in pieno diritto tra le “fonti normative” la cui violazione fa scattare il ricorso all’art. 323 del codice penale in materia di abuso d’ufficio). Mentre i precedenti codici, rinviando alla contrattazione collettiva per il coordinamento con le previsioni in materia di responsabilità disciplinare, sancivano la natura contrattuale degli obblighi in essi contenuti, la cui violazione non era fonte diretta di responsabilità disciplinare, adesso le prescrizioni hanno valore immediatamente precettivo. Inoltre, mentre per i primi due codici, “regolatori” e “regolati” avevano partecipato a una procedura concertata tra Dipartimento della funzione pubblica e rappresentanze sindacali, il

ridisegno dell’art. 54 del d.l. 165 prodotto dalla legge 190 ha tolto di mezzo i sindacati, non più coinvolti né nella redazione del codice generale, né nell’adozione dei singoli codici da parte delle varie amministrazioni. L’espressione prevista dal comma 5 del nuovo art. 54 in merito alla “procedura aperta alla partecipazione” lascia pensare al coinvolgimento diretto di dirigenti e dipendenti, o – più estensivamente – dei cittadini come *stakeholders*, ridimensionando drasticamente il ruolo dei sindacati.⁶⁴ Nella rilegificazione si può leggere una sorta di recupero della “specialità” del lavoro pubblico, il cui profilo costituzionale penetra all’interno dei profili organizzativi e di regolazione delle prestazioni.⁶⁵ Una breve incursione all’interno del testo più recente potrà essere utile a individuare altri elementi significativi di differenza rispetto ai due testi precedenti.

L’art. 1 (*Disposizioni di carattere generale*) e l’art. 2 (*Ambito di applicazione*) dettagliano con maggiore dovizia di particolari quegli elementi di contesto che nei codici 1994 e 2001 erano stati sommariamente citati in un unico articolo iniziale. Le “specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità” che gli impiegati pubblici erano chiamati a osservare diventano ora “doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta”, le cui previsioni debbono essere integrate e specificate nei singoli codici d’amministrazione, ai sensi dell’art. 54 del d.l. 165/2001. Elemento di assoluta novità del 2013 è l’estensione dell’applicazione del codice a tutti i soggetti che a qualunque titolo entrano in relazione con la pubblica amministrazione, pena la risoluzione dei contratti.

L’art. 3 (*Principi generali*) risulta essere quello più “positivo”, in grado di offrire modelli di comportamento virtuosi e tali da valorizzare la funzione del ruolo del dipendente pubblico, che serve la nazione “con disciplina e onore”, come recita l’art. 54 della Costituzione della Repubblica Italiana,⁶⁶ interpretando al meglio l’interesse pubblico. Qui ritroviamo, succintamente elencati, tutti i valori che improntano l’azione dei buoni servitori dello Stato: quelli che attengono ai risultati dell’azione, come l’economicità, l’efficienza, l’efficacia, il contenimento dei costi (comma 4), quelli che riguardano l’integrità del comportamento soggettivo, come l’indipendenza, l’imparzialità, la ragionevolezza, l’obiettività, la proporzionalità, l’equità, la correttezza (comma 3), e ancora quelli che segnano la buona relazione con il cittadino, come la parità di trattamento, il rifiuto delle discriminazioni e delle azioni arbitrarie (comma 5). Una piccola novità è il richiamo alla collaborazione tra le amministrazioni per lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati che riguardano i cittadini (successivamente ripreso all’art. 9). Si perde, invece, rispetto al codice Bassanini, il ri-

chiamo esplicito al principio della semplificazione e alla limitazione degli adempimenti richiedibili a quelli strettamente necessari (che possiamo almeno in parte ricondurre agli attuali concetti di proporzionalità e ragionevolezza). E soprattutto si perde il riferimento all'importantissimo concetto di "fiducia" che stava a fondamento di entrambi i codici precedenti, e che era esplicitamente richiamato nel principio secondo il quale il comportamento del dipendente doveva essere tale "da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione" (codice Cassese, art. 2, comma 1; codice Bassanini, art. 2, comma 5).

Dalle altezze dei principi generali a cui ispirare l'azione amministrativa, l'articolo 4 scende in picchiata per affrontare lo spinoso tema di *Regali, compensi e altre utilità*, che rappresentano una temutissima tentazione dalla quale tutti sono chiamati a tenersi lontano. I compiti d'ufficio sono compensati con lo stipendio e nient'altro: nessuna pretesa, dunque, di regali o altre utilità in cambio di prestazioni già coperte dal compenso contrattuale. Altrimenti si viene licenziati, e festa finita (e fin qui, niente da eccepire, ovviamente). Se, come in passato, continuano a essere ammessi i regali di modico valore ricevuti o fatti occasionalmente, nelle normali relazioni di cortesia, la novità del codice 2013 sta nella definizione chiara di che cos'è il modico valore: 150 euro, anche in forma di sconto. Importo che i codici d'amministrazione hanno facoltà di abbassare o addirittura azzerare, come in effetti è successo: per esempio, il Comune di Palermo porta questo limite a 100 euro, salvo poi prevedere una sorta di eccezione nel caso in cui il limite sia superato "in modo limitato"; il Comune di Firenze conferma l'asticella a 150 euro, ma chiarisce che tale importo debba essere computato su base annua, con l'effetto - non esplicitato ma evidente - di porre in capo al singolo dipendente l'onere di tenere una contabilità complessiva dei regali ricevuti (se non altro per difendersi nel caso in cui venga accusato di avere superato tale limite); il Comune di Prato esplicita ancora meglio che si debba trattare di un limite annuale, in cui vadano ricomprese cumulativamente tutte le fattispecie di regali e utilità accettati: dunque, è la somma del valore di tutti i regali ricevuti in un anno a dover stare sotto la soglia dei 150 euro. A Roma invece si specifica che il limite dei 150 euro debba intendersi, sì, su base annua, ma per ogni singolo donatore: una interpretazione decisamente generosa, che a tutta prima, pur non confliggendo con la lettera della norma, che a questo riguardo non è chiarissima, non risulta in linea con la sua sostanza. Al Comune di Napoli, invece, non è ammesso accettare alcun regalo, nemmeno di modico valore: tutto ciò che viene proposto in dono va respinto o consegnato all'amministrazione, e stop.

La novità più significativa e curiosa di questo articolo è rappresentata dal comma 6, il cui contenuto, già presente nei due precedenti codici, era però posizionato, praticamente con le stesse parole, in un altro contesto (quello delle attività collaterali): "Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza". La collocazione di questo divieto nell'inedito contesto dei regali, e non in quello - formalmente più appropriato - del conflitto di interessi, non è un fatto neutro quanto a immagine che il legislatore dà del dipendente pubblico, concepito qui come un poveraccio col cappello in mano, sempre pronto a elemosinare un regalo in natura o una dazione di denaro sotto le mentite spoglie di una prestazione di lavoro extra-istituzionale.⁶⁷ L'attribuzione di una forte parentela tra dono ricevuto e collaborazione resa a terzi non si limita a rafforzare l'idea che i due casi siano accomunati da un pericoloso sentimento soggettivo di "simpatia reciproca", che rischia di offuscare l'indipendenza e l'equidistanza del funzionario: l'effetto che se ne ricava è quello di un'interpretazione preconcetta del reddito aggiuntivo non tanto come controvalore per un lavoro effettivamente svolto, quanto come la probabile monetizzazione di un bonus integrativo, preteso per il trattamento di favore reso in occasione dell'affidamento o dell'esecuzione di un contratto di fornitura beni o servizi.

In buona sostanza, se il divieto di commistione tra gli interessi personali e quelli dell'ufficio rimane (ovviamente) al di sopra di ogni possibile discussione, la sua collocazione in questo particolare contesto presta il fianco a essere interpretata come un tributo (piuttosto offensivo) all'idea del dipendente pubblico perennemente alla ricerca di occasioni per arrotondare le proprie anguste entrate con regali e altri *escamotages*, piuttosto che con prestazioni lavorative extra-istituzionali in grado di mettere a profitto le proprie competenze.

L'art. 5 (*Partecipazione ad associazioni e organizzazioni*) ripropone alla lettera le prescrizioni già contenute nei codici precedenti, stabilendo che il dipendente informi il dirigente dell'ufficio (ma in quest'ultimo codice si chiede che lo faccia "tempestivamente") sulla propria adesione ad associazioni e organizzazioni i cui interessi siano coinvolti dallo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Cade, rispetto al primo codice, la prescrizione che tale comunicazione sia fatta anche all'organo di vertice dell'amministrazione. Fra tutela della riservatezza e dovere di trasparenza, il diritto del dipendente pubblico retrocede, in nome della superiorità dell'interesse della collettività su quello del singolo.

L'art. 6 (*Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti*

d'interesse) stabilisce che, al momento dell'assegnazione a un ufficio (su altri momenti, peraltro, non si dice nulla), il dipendente sia tenuto a comunicare al proprio dirigente i rapporti di collaborazione intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati, precisando se il legame d'interesse sia ancora attivo direttamente o per il tramite della propria costellazione familiare (parenti, affini entro il secondo grado, coniuge o convivente), e se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che hanno interesse diretto nelle pratiche seguite dal dipendente. Ne discende che il dipendente sia chiamato ad astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività in situazione di conflitto d'interesse anche potenziale, e non soltanto economico, ma "di qualunque natura". Il codice Bassanini era su questo versante più restrittivo, ponendo 5 anni al posto dei 3, e ampliando il raggio della costellazione familiare fino al quarto grado. Se la definizione di interesse economico è piuttosto evidente, chiamando in causa un concreto passaggio di denaro o di beni, il concetto di "interesse di qualunque natura" è aperto a più ampie interpretazioni, richiamando comunque la fattispecie della perdita di imparzialità nella gestione dell'affare di cui si tratta.

L'art. 7 (*Obbligo di astensione*) replica in parte i contenuti del comma 2 dell'art. 6, ripetendo la prescrizione formulata poco sopra sull'obbligo di astensione dalla partecipazione alle decisioni e alle attività relative a pratiche che collocano il dipendente o i suoi familiari in conflitto d'interesse. Ora però si annunciano nuove fattispecie di soggetti dai quali stare lontani, che per certi versi richiamano l'art. 51 del *Codice di procedura civile* in materia di incompatibilità del giudice: le persone con cui ha "rapporti di frequentazione abituale" (nel codice Cassese si parlava addirittura di "commensali abituali", con una curiosa attenzione alle relazioni intessute al momento dei pasti [art. 6, comma 5]); i soggetti con cui si rilevano cause pendenti, grave inimicizia, rapporti di credito o debito significativi; le associazioni e i comitati in cui svolge un ruolo da dirigente o amministratore. A queste tre fattispecie si aggiunge una prescrizione più generale, "ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza": il responsabile dell'ufficio in questi casi decide sull'astensione. Il codice Cassese in questo era stato ancora più incisivo: "L'obbligo vale anche nel caso in cui, pur non essendovi un effettivo conflitto di interessi, la partecipazione del dipendente all'adozione della decisione o all'attività possa ingenerare sfiducia nell'indipendenza e imparzialità dell'amministrazione" (art. 6, comma 2); la "fiducia" è in effetti una parola chiave per il codice Cassese. Il solo metterla in forse rappresenta una perdita di credibilità per l'amministrazione, e perciò meglio ri-

manere fuori dalla mischia. Sul fronte dell'astensione, il codice Cassese era stato più prescrittivo, chiamando in causa esplicitamente sia i soggetti che negli ultimi cinque anni hanno contribuito alle spese elettorali di un dipendente (riferimento che cade nell'ultimo codice), sia le organizzazioni rispetto alle quali il dipendente aspira a ottenere un impiego o avere incarichi di collaborazione. Non è dato sapere se, nel periodo di validità del codice Cassese, qualcuno si sia preso la briga di riconoscere e registrare le aspirazioni di carriera dei dipendenti, per poter stoppare qualche "inciucio"; fatto sta che nell'ultimo codice questo riferimento è caduto: forse perché (proviamo a pensar male) le aspirazioni di carriera dei dipendenti pubblici sono diventate talmente flebili da non rappresentare più alcun rischio.

L'art. 8 (*Prevenzione della corruzione*) si raccorda con la legge Severino (la 190 del 2012), richiamando il dipendente all'obbligo di rispetto del Piano triennale per la prevenzione degli illeciti, con particolare riferimento alla figura del cosiddetto *whistleblower*,⁶⁸ ovvero colui che segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza all'interno del proprio ambiente di lavoro. Un soggetto del genere, che interrompe la catena corruttiva e anzi ne fa emergere l'esistenza, ha bisogno di essere garantito da specifiche tutele che lo sottraggano (tramite la garanzia dell'anonimato) al rischio di compromettere la propria posizione di lavoro (e la qualità della propria vita personale), facendo recedere il diritto tradizionalmente riconosciuto all'accusato di organizzare al meglio la propria difesa conoscendo il nome di chi lo accusa e prevedendo di poterlo interrogare. Su questo fronte, vale ricordare che l'ANAC ha pubblicato nell'aprile 2015 le *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*.⁶⁹

L'art. 9 (*Trasparenza e tracciabilità*) riprende concisamente le disposizioni previste dalla già citata legge Brunetta, rammentando gli obblighi di pubblicazione dei dati previsti dalle disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, soffermandosi in particolare sui compiti di collaborazione già sanciti all'art. 3 e aggiungendo quello della tracciabilità dei processi decisionali adottati.

L'art. 10 (*Comportamento nei rapporti privati*) in modo molto sintetico introduce due divieti: quello specifico di non sfruttare la propria posizione per ottenere utilità non spettanti, e quello più generico di "non assumere alcun comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione" (peraltro già presente nel codice Cassese e nel Bassanini nella forma più completa di "evitare situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione"); dunque, la disciplina e l'onore si applicano non solo in orario di servizio, ma nel corso

della vita privata. Questo articolo si limita a richiamare i dipendenti a un generale profilo di correttezza, ma non introduce prescrizioni atte a regolare la vita privata, come invece aveva fatto il codice Cassese all'art. 7 (*Attività collaterali*), quando, enucleando il principio secondo il quale "Il dipendente non svolge alcuna attività che contrasti con il corretto adempimento dei compiti d'ufficio" (comma 1), era entrato pesantemente in merito nelle scelte individuali dei dipendenti, quando diceva: "Il dipendente non frequenta abitualmente persone o rappresentanti di imprese o altre organizzazioni che abbiano in corso, presso l'ufficio dove egli presta servizio, procedimenti contenziosi o volti a ottenere la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi o ausili finanziari o l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, ovvero autorizzazioni, licenze, abilitazioni, nulla osta, permessi o altri atti di consenso comunque denominati" (comma 5). Dunque, ciò che nel codice 2013 diventa motivo di astensione dalla partecipazione alle decisioni e alla loro attuazione, nulla pretendendo in materia di scelte personali, vent'anni prima si configurava come una prescrizione tale da incidere fortemente sulle condotte private.

L'art. 11 (*Comportamento in servizio*) risulta particolarmente disorganico e "di basso profilo", introducendo in modo un po' sconclusionato tre divieti posti a livelli diversi tra loro: il divieto di essere fannullone (non si può ritardare la conclusione di una pratica se non c'è un reale motivo per farlo, né si deve appioppare il lavoro altrui ad altri colleghi più sgobboni), di approfittare impropriamente dei permessi retribuiti, di usare le attrezzature, i materiali e le auto d'ufficio al di fuori dei vincoli localmente posti dall'amministrazione. In questo, la versione 2013 dell'articolo risulta più generale rispetto alla versione 1994, che – siamo nell'epoca pre-Internet – si addentrava a definire gli usi propri e impropri del telefono d'ufficio per motivi personali (no alle telefonate in uscita, salvo le eccezioni da comunicare al dirigente; sì alle telefonate in entrata, ma con moderazione), autorizzava festuciole in orario di lavoro solo col permesso del dirigente, negava l'accesso alla cancelleria e agli strumenti dell'ufficio per scopi personali (cosa che nell'ultimo codice è invece demandata alle discipline locali), mentre – molto curiosamente – sul fronte delle auto "grigie" e "blu", se ne permetteva l'uso ai soli scopi d'ufficio, lasciava spazio alla presenza di passeggeri estranei all'amministrazione, ma solo non abitualmente. Lo stesso articolo nel codice Cassese disponeva il divieto di assentarsi dall'ufficio durante l'orario di lavoro in assenza della specifica autorizzazione del dirigente, mentre il codice Bassanini si allargava riconoscendo al dipendente opportunità di essere assente dal luogo di lavoro, ma limitandosi a quelle

"strettamente necessarie", aprendo il varco alla valanga delle valutazioni soggettive che non impedivano di estendere il concetto di necessità a buona parte dell'orario di servizio. Vale anche ricordare che all'art. 2 di entrambi i codici precedenti si proponeva una "perla" che è caduta nella versione più recente: "Nel rispetto dell'orario di lavoro, il dipendente dedica la giusta quantità di tempo e di energie allo svolgimento dei propri compiti". Dunque, si teorizzava, un conto è l'orario di lavoro registrato sul cartellino, un altro conto è il tempo effettivo da dedicare al lavoro vero: l'importante è che sia "giusto", né troppo né troppo poco. Il richiamo materno a fare almeno qualcosina ogni giorno per guadagnarsi il pane fa oggi davvero tenerezza, raccontandoci un mondo lontanissimo. Oggi gli effetti dei pensionamenti senza sostituzione e l'incremento generale dei carichi di lavoro hanno trasformato le giornate lavorative di molti dipendenti pubblici (bibliotecari in primis) da una serena alternanza di attività e riposo in massacranti *tour de force* durante i quali capita di frequente di non trovare il tempo per fare la pipì. Altro che "lavorare il giusto".

L'art. 12 (*Rapporti con il pubblico*) alza un pochino il livello, prescrivendo un comportamento positivo e sollecito: ci si fa riconoscere con il badge, si risponde con sollecitudine alle mail e al telefono, si forniscono tutte le informazioni utili, si usa l'ordine di arrivo senza fare parzialità. Soprattutto ci si impegna a rispettare gli standard qualitativi e quantitativi fissati dalle carte dei servizi. Non si prendono impegni né si anticipa l'esito di decisioni. Non si fanno affermazioni offensive nei confronti della propria amministrazione (l'unica eccezione permessa è in ragione della tutela dei diritti sindacali).

L'art. 13 (*Disposizioni particolari per i dirigenti*) rappresenta una novità rispetto ai codici precedenti, che non dedicavano attenzioni specifiche a questa particolare categoria di dipendenti pubblici. Nella sua articolazione piuttosto complessa, la norma alterna alcune prescrizioni di tipo "reattivo" ad altre di tipo "proattivo", richiedendo per costoro le stesse esigenze di garanzia in materia di conflitto d'interessi e addirittura innalzandole quanto a trasparenza sulla situazione reddituale. Ai dirigenti si richiede un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti non soltanto con i cittadini, ma anche con i colleghi e i collaboratori, nei confronti dei quali sono chiamati ad attivare specifiche azioni di formazione, aggiornamento e valorizzazione delle professionalità espresse, fino a spingersi piuttosto in alto, richiedendo una non meglio definita "valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali". Ampio spazio è dedicato al tema della corretta gestione dei dipendenti *whistleblowers*, la cui identità

deve essere tutelata durante il procedimento disciplinare che porti a colpire comportamenti illeciti rilevati all'interno dell'amministrazione. Ai dirigenti, infine, spetta il compito di "governare" l'immagine dell'amministrazione, favorendo la diffusione della conoscenza di buone pratiche e rafforzare "il senso di fiducia" nei confronti dell'amministrazione.⁷⁰

L'art. 14 (*Contratti e altri atti negoziali*) sancisce la sterilizzazione dei rapporti tra dipendente e soggetti fornitori di beni e servizi per l'amministrazione: per il passato con i soggetti economici con cui ha avuto contatto negli ultimi anni non deve sottoscrivere contratti per conto dell'amministrazione, e deve astenersi dalle decisioni e dalle esecuzioni di contratti che altri all'interno dell'amministrazione hanno concluso con essi. Per il futuro, nel caso in cui sottoscriva *ex novo* un contratto privato con un fornitore dell'amministrazione nel biennio precedente, lo deve comunicare, se è dipendente, al proprio dirigente, e se è dirigente, al dirigente del personale (che dunque acquisisce implicitamente lo status di *primus inter pares*: i dirigenti saranno contenti di questa novità che li riguarda?). Ultimo comma, piuttosto fuori posto, sull'obbligo di segnalare reclami e rimostranze emerse durante lo svolgimento dei contratti.

L'art. 15 (*Vigilanza, monitoraggio e attività formative*) ricorda il codice di comportamento da un lato con il Piano triennale anticorruzione previsto dalla legge 190, e dall'altro con le azioni di vigilanza e monitoraggio fissate dall'articolo 55-bis del d.lgs. 165 del 2001. In positivo, l'articolo pone in capo alle amministrazioni l'obbligo di attivare attività formative in materia di trasparenza e integrità, "che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti": un obbligo onorato non ancora nella misura dovuta.

L'art. 16 (*Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice*) introduce il principio in base al quale la violazione delle condotte previste dal codice sia fonte diretta di responsabilità disciplinare, senza bisogno di ricorrere alla mediazione della contrattazione collettiva: il codice prosegue il processo di "ripubblicizzazione" del rapporto di pubblico impiego iniziato con la riforma Brunetta. Si ribadiscono i principi generali sull'irrogazione delle sanzioni disciplinari (gradualità e proporzionalità delle sanzioni, accertamento della responsabilità tramite l'esito di un procedimento disciplinare, attenzione al pregiudizio anche morale derivato dalla condotta sanzionata al prestigio e al decoro dell'amministrazione), così come si prevedono accanto alla responsabilità disciplinare anche altri ti-

oli di responsabilità (amministrativa, civile, penale). Dunque, per quanto il regime giuridico del rapporto di lavoro pubblico possa convergere verso il modello privato, la posizione del dipendente pubblico rimane assolutamente distinta sotto il profilo dei doveri, "che rimangono del tutto peculiari fintantoché il dipendente pubblico agisce a servizio della Nazione".⁷¹

L'art. 17 (*Disposizioni finali e abrogazioni*) pone infine in capo alle amministrazioni l'obbligo di dare la massima diffusione al codice, sia pubblicandolo sul sito web istituzionale, sia distribuendolo via e-mail a tutti i dipendenti (al fine di garantirne la conoscenza effettiva, in applicazione di un principio di carattere generale, valevole per tutte le norme a carattere "punitivo").

Due importanti passi del codice Cassese non hanno avuto la sorte di essere riproposti nell'ultimo codice: il passo dell'art. 2 comma 1 ("Il comportamento del dipendente è tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione"), di cui merita provare nostalgia, perché poneva – appunto – la fiducia, e non il suo contrario, alla base del rapporto tra pubblica amministrazione e amministrati, con l'effetto di qualificare in positivo l'identità professionale dei servitori della nazione.

Un secondo passo è quello (peraltro riproposto nel codice Cassese, art. 11 comma 4) sulla chiarezza e comprensibilità del linguaggio da utilizzare in tutte le comunicazioni con i cittadini: una "disattenzione" che si spiega, forse, con l'approccio meramente punitivo e non positivo dell'ultimo codice.



NOTE

¹ Cfr. LUIGI CROCETTI, *Pubblica*, in *La biblioteca efficace. Tendenze e ipotesi di sviluppo della biblioteca pubblica negli anni '90*, a cura di Massimo Cecconi, Giuseppe Manzoni, Dario Salvetti, Milano, Editrice Bibliografica, 1992, p. 15-21 (successivamente apparso anche nella raccolta *Il nuovo in biblioteca e altri scritti*, Roma, AIB, 1994, p. 49-57).

² Sul tema del rapporto tra biblioteche ed ente di appartenenza, chi scrive ha avuto modo di pubblicare, ormai molti anni fa, un breve saggio che ancora conserva svariati elementi di validità, a dimostrazione del fatto che il passare del tempo non ha aiutato nel colmare quelle lacune di comunicazione e "investimento relazionale" che all'epoca veniva lamentato in capo a noi bibliotecari nelle relazioni con i nostri amministratori di riferimento. Cfr. MARIA STELLA RASETTI, *La biblioteca e il Principe. Cimenti e strategie della comunicazione con gli stakeholders politici*, "Biblioteche oggi", 19 (2001), n. 7, p. 60-68 (ripubblicato anche in *Comunicare la biblioteca. Nuove strategie di marketing e modelli di interazione*, a cura di ORNELLA FOGLIENI, Milano, Editrice Bibliografica, 2002, p. 98-112).

³ Decreto del presidente della repubblica 16 aprile 2013, n. 62, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" (GU n. 129 del 04/06/2013).

⁴ Il *Codice di comportamento* è infatti solo una delle misure previste dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (GU n. 265 del 13/11/2012). Gli altri strumenti sono il *Piano Triennale di prevenzione della corruzione*, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lettera b) di tale legge, e il *Piano Triennale della trasparenza e integrità*, già introdotto dall'art. 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" (GU n. 254 del 31/10/2009 - Suppl. Ordinario n. 197).

⁵ A tale proposito Umberto Gargiulo parla di "pigrizia" da parte delle periferie rispetto alle prescrizioni del centro. Cfr. UMBERTO GARGIULO, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, "Il lavoro nella pubbliche amministrazioni", 2012, n. 5, p. 754.

⁶ L'Autorità nazionale anti-corruzione (<www.anticorruzione.it>) è un organismo indipendente che si propone di prevenire "la corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione" (dalla *Missione* riportata sul sito web). Nata nel 2012 con la legge n. 190, all'epoca del governo Letta, essa è andata a sostituire e potenziare la vecchia CIVIT (Commis-

sione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), istituita dal quarto governo Berlusconi con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 già richiamato, in attuazione della cosiddetta "riforma Brunetta" (legge 4 marzo 2009, n. 15, "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti" - GU n. 53 del 05/03/2009). Sotto il governo Renzi, con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" (GU n. 144 del 24/06/2014), convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" (GU serie generale n. 190 del 18/08/2014 - Suppl. Ordinario n. 70), l'ANAC ha visto ridisegnare le proprie funzioni, inglobando le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici dalla vecchia AVCP (Agenzia per la vigilanza sui contratti pubblici).

⁷ Le misure sanzionatorie comminate dall'ANAC sono pubblicate a partire da questa pagina: <<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/MisureSanzionatorie/Procedimenti>>.

⁸ Recita infatti il comma 3 dell'art. 2 (*Ambito di applicazione*) del codice: "le pubbliche amministrazioni [...] estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente Codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarichi e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice". L'inciso "per quanto compatibili" risulta troppo flebile per ritenere che vi siano reali limitazioni nell'applicazione del codice a chi dipendente pubblico non è. A complicare il tutto, il fatto che nella maggior parte dei casi gli enti abbiano adottato i Codici d'amministrazione senza seguire il dettato esplicito delle *Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni* (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001) approvate dall'ANAC con Delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, che invitano a individuare in modo specifico le categorie di collaboratori e consulenti esterni ai quali estendere l'applicazione dei codici e le ipotesi da prevedere nelle clausole di risoluzione e decadenza del rapporto che dovranno essere inserite nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze e dei servizi. Di fatto ci si è spesso limitati a un'estensione generica del codice a tutti i collaboratori esterni, senza alcuna individuazione preventiva degli obblighi a cui essi sono richiamati, con l'effetto di aprire le porte a un nuovo canale di contenzioso, come ha opportunamente notato Riccardo Patumi nel suo intervento *Il nuovo codice di comportamento dei*

dipendenti pubblici: aspetti problematici al convegno “L’etica e la legalità nella Pubblica Amministrazione e nelle società a partecipazione pubblica, alla luce della Legge Anticorruzione” (Bologna, 16 gennaio 2014), <<http://www.upi.emilia-romagna.it/Lists/Announcements/Attachments/209/atti%20convegno%20RICCARDO%20PATUMI.pdf>>.

⁹ Sulla differenza tra norme etiche, con ricadute non necessariamente produttive di conseguenze coercibili, e norme giuridiche con valore sanzionatorio, sottratte alla negoziazione contrattuale, si rinvia alla riflessione contenuta nel già ricordato articolo di Umberto Gargiulo, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, cit., in particolare p. 755 e seguenti. Sul rilievo giuridico del nuovo codice, cfr. anche FRANCESCO MERLONI, *Codici di comportamento*, in *Libro dell’anno del diritto 2014*, <[¹⁰ Per un’analisi comparativa dei tre codici, si veda l’appendice “I tre codici a confronto”.](http://www.treccani.it/enciclopedia/codici-di-comportamento_%28Il-Libro-dell’anno-del-Diritto%29/>.</p></div><div data-bbox=)

¹¹ La legge n. 142 dell’8 giugno 1990, “Ordinamento delle autonomie locali” (GU n. 135 del 12/06/1990 - Suppl. Ordinario n. 42) è rimasta in vigore fino al 2000, assorbita dal nuovo “Testo Unico”.

¹² Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” (GU n. 192 del 18/08/1990).

¹³ Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994 “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici” (GU n. 43 del 22/02/1994).

¹⁴ Con l’espressione “riforma Bassanini” si indica comunemente il complesso delle quattro leggi di cui si fece portatore il ministro Bassanini per la semplificazione della pubblica amministrazione: la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Bassanini semel), la legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini bis), la legge 16 giugno 1998, n. 191 (Bassanini ter), la legge 8 marzo 1999, n. 50 (Bassanini quater). Le Bassanini hanno introdotto un massiccio trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle amministrazioni regionali e locali e hanno introdotto per la prima volta in modo esplicito nell’ordinamento italiano il principio di sussidiarietà, già presente nella normativa europea.

¹⁵ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” (GU n. 227 del 28/09/2000 - Suppl. Ordinario n. 162).

¹⁶ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” (GU n. 248 del 24/10/2001).

¹⁷ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” (GU n. 106 del 09/05/2001 - Suppl. Ordinario n. 112).

¹⁸ Legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” (GU n. 265 del 13/11/2012).

¹⁹ Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” (GU n. 254 del 31/10/2009 - Suppl. Ordinario n. 197).

²⁰ Sul tema del “salvataggio” della politica rispetto alle misure di prevenzione della corruzione, si sono espressi molti commentatori. Una breve ricostruzione di questi punti di vista è contenuta nel saggio di CAMILLA BUZZACCHI, *Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l’orizzonte di un’etica pubblica*, “Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico”, 23/11/2013, <http://www.uniroma1.it/sites/default/files/Buzzacchi_Codice-comportamento.pdf>.

²¹ La condivisione generale dell’idea che i dipendenti pubblici siano per definizione nullafacenti e malandrini può essere considerata all’origine dello straordinario successo di pubblico del film *Quo vado*, nel quale il famoso comico pugliese Luca Medici (in arte Checco Zalone, ovvero “Che Cozzalone”) tratteggia con irresistibile sagacia e maestria comica la figura di un titolare di “posto fisso” capace di qualunque sacrificio pur di non rinunciare agli infiniti privilegi associati allo status di dipendente pubblico.

²² Cfr. MARIA STELLA RASETTI, *Come creare una rete di alleanze in biblioteca*, Milano, Editrice Bibliografica, 2015.

²³ Per amore di verità, occorre ricordare che anche i bibliotecari hanno la loro “mela marcia”: ricopriva infatti il ruolo di direttore della Biblioteca dei Girolamini di Napoli, pur non essendo bibliotecario, quel Marino Massimo De Caro condannato in via definitiva per avere sistematicamente sottratto opere antiche di immenso valore e averne fatto illegale commercio, tra gli altri, con il bibliofilo Dell’Utri, una “mela marcia” arrivata in biblioteca in ragione della sua appartenenza al sottobosco berlusconiano. Da leggere i numerosi contributi di Tomaso Montanari che si è fortemente battuto per denunciare il caso e promuovere la rimozione di De Caro dal suo posto.

²⁴ <<http://www.un.org/en/events/anticorruptionday/>>.

²⁵ <<http://www.transparency.org/>>. *Transparency International* è stata fondata nel 1993, ha sede a Berlino ed è diffusa in oltre cento paesi del mondo. La sua missione è dare voce alle vittime e ai testimoni di corruzione e collabora con governi, aziende e con i cittadini per mettere un freno alla piaga della corruzione. Nel 1996 è nata la sua costola italiana, *Transparency Italia*, <<https://www.transparency.it>>.

²⁶ <<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>>.

²⁷ Cfr. *Introduzione. Prevenzione e repressione della corruzione: aprire una nuova pagina*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Firenze, Passigli, 2010, p. 17.

²⁸ <http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_giurisdizione/inaugurazione_anno_giudiziario_centrale/2013/5_2_2013_discorso_presidente_giampaolino.pdf>.

²⁹ Cfr. MARCO CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 11.

³⁰ Cfr. RAFFAELE CANTONE (con Gianluca Di Feo), *Il male italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il paese*, Milano, Rizzoli, 2015, p. 11.

³¹ *Ibid.*, p. 9.

³² *Ibid.*, p. 7.

³³ Cfr. NORBERTO BOBBIO, *L’utopia capovolta*, Torino, La Stampa, 1990, p. 28.

³⁴ Si fa qui riferimento alla famosa novella *La signora Frola e*

il signor Ponza suo genero, nella quale nessuno riesce a capire quale dei due protagonisti stia dicendo la verità (cfr. LUIGI PIRANDELLO, *Novelle per un anno*, Milano, Mondadori, 1990, vol. III, p. 772-781).

³⁵ Cfr. PAOLA MARIA ZERMAN, *La progressiva giuridicizzazione delle regole etiche*, "Diritto e pratica amministrativa", 2013, n. 7/8, p. 3.

³⁶ Si fa qui riferimento alla fortunatissima serie televisiva di fantascienza distopica *Person of Interest*, prodotta dalla CBS, incentrata sulla esistenza di una macchina in grado di incrociare tutte le informazioni di tutti gli esseri umani nel tempo e nello spazio, allo scopo di prevenire gli atti terroristici. Harold Finch, geniale informatico ideatore della macchina, intende usare la forza di calcolo per prevenire anche quegli eventi che le agenzie governative di intelligence reputano "irrelevanti", perché non riguardano il terrorismo, ma hanno a che fare con reati comuni. Cfr. <http://www.cbs.com/shows/person_of_interest/>.

³⁷ Cfr. MARIA STELLA RASETTI, *Come creare una rete di alleanze in biblioteca*, cit.

³⁸ L'espressione è attribuita allo storico e politico francese Adolphe Thiers (1797-1877), che parlava in questi termini degli esponenti della nobiltà francese più reazionaria, i quali - dopo il Congresso di Vienna e la Restaurazione del 1814 - propugnavano il ritorno alla monarchia assoluta, in ciò tenendo una posizione molto più radicale dello stesso re Luigi XVIII, che invece riteneva di dover temperare i privilegi dell'antico regime con qualche "concessione" da riconoscere alle classi sociali emergenti.

³⁹ Gli incarichi extra-istituzionali dei dipendenti pubblici sono regolati dall'art. 53 del d.l. 165/2001. In linea di principio, tutta la normativa nazionale è compatta nel pretendere dal dipendente pubblico il regime di esclusività nelle prestazioni lavorative, a cascata dall'art. 98 comma 1 della Costituzione della Repubblica Italiana: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione". Ma, ai margini della sancita esclusività, si apre un territorio sia pur piccolo di libertà di accesso al mercato delle prestazioni extra-istituzionali, regolato da due regimi piuttosto severi: quello dell'autorizzazione e quello residuale della comunicazione (entrambi regolati dal comma 6 dell'art. 53). A metà 2014 il Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l'ANCI e l'UPI, ha approvato un documento contenente i "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti", nel quale la disciplina delle incompatibilità risulta arricchita, estendendosi da un lato a tutti gli incarichi (sia gratuiti sia retribuiti) che manifestino le caratteristiche della continuità e della professionalità anche soltanto nel loro complesso, e dall'altro recuperando nel divieto anche le fattispecie date per non suscettibili di autorizzazione dal comma 6 dell'art. 53, quando si manifesti il rischio di un conflitto di interesse anche potenziale, o si rilevi il pericolo che l'incarico esterno vada a interferire con l'attività ordinaria o addirittura comprometta quest'ultima, in ragione dell'impegno di tempo ed energie richiesto. Previsioni del genere determinano l'obbligo per il dipendente, pur non soggetto ad autorizzazione preventiva, di comunicare la proposta di conferimento dell'incarico retribuito di cui al comma 6 dell'art. 53 e dell'incarico gratu-

ito (anche fuori dal comma 6), per permettere alla propria amministrazione di valutare se esistono cause ostative allo svolgimento del compito: la prudenza del dipendente non sarebbe infatti in grado di operare da sola siffatta valutazione. Proprio per la sua "specialità" di status, il dipendente pubblico - a differenza di qualunque altro lavoratore - non dispone del proprio tempo libero in piena discrezionalità: al contrario, è chiamato a comunicare preventivamente alla propria amministrazione lo svolgimento di attività condotte a titolo gratuito che abbiano a che fare con la propria posizione professionale: il bibliotecario, dunque, dovrà comunicare la propria partecipazione a un gruppo di lettura organizzato dalla libreria del paese, o il suo impegno di lettura ad alta voce presso l'ospedale locale, ma non dovrà compilare nessun modulo se - sempre a titolo gratuito, e senza rimborso spese - allena i bambini di una squadra di calcio, collabora con gli altri genitori a ridipingere le pareti della classe dei figli o insegna catechismo in parrocchia.

⁴⁰ "Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza".

⁴¹ Chi scrive anni addietro rimase vittima di una campagna di stampa al limite della diffamazione, nella quale un cronista locale - per amore di polemica - volle condire in salsa piccante una sua lamentazione sul fatto che la biblioteca fosse a zero sul fronte dei finanziamenti per l'acquisto libri, mentre la sua direttrice continuava a viaggiare su un'auto di grossa cilindrata, incurante della crisi che attanagliava l'istituto da lei diretto. L'articolo giocava sapientemente sul contrasto tra le ristrettezze economiche della biblioteca e l'alto costo dell'auto guidata dalla direttrice, inducendo a pensare che tra i due fenomeni ci fosse una relazione di causalità diretta, ovvero che le spese per l'auto sportiva fossero state distratte dagli stanziamenti per l'acquisto libri. Inutile dire che le spese per l'auto gravavano sulle finanze personali della signora in questione, senza nulla togliere ai fondi pubblici destinati alla biblioteca. Nonostante una fermissima replica scritta dall'allora assessore alla cultura per smascherare il gioco dell'abile cronista, furono parecchie le reazioni di chi si sentì in dovere di consigliare alla signora un comportamento più frugale in fatto di auto, proprio in ragione della crisi che investiva la biblioteca. E in spregio al sacrosanto diritto degli individui di esercitare la massima libertà nel disporre del proprio denaro.

⁴² "Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti o organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti o organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza".

⁴³ Cfr. NICOLA BRUNO, *Facebook, niente amicizie fra avvocati e giudici. Secondo un comitato etico statunitense ci sarebbe un palese conflitto di interesse*, “Corriere della sera”, 14 dicembre 2009, <http://www.corriere.it/scienze/09_dicembre_14/facebook-giudici-avvocati_c6f37e94-e8b4-11de-b930-00144f02aabc.shtml>.

⁴⁴ Cfr. MARINA CRISAFI, *Facebook: eliminare un collega dagli amici può essere mobbing. Secondo la Fair Work Commission australiana rimuovere un contatto dalla propria cerchia sul social network può integrare una condotta mobbizzante*, <<http://www.studio-cataldi.it/articoli/19586-facebook-eliminare-un-collega-dagli-amici-puo-essere-mobbing.asp>> e anche <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/australia/11890275/Facebook-unfriending-can-constitute-workplace-bullying-Australian-tribunal-finds.html>>.

⁴⁵ Il testo della sentenza n. 1330 del 3 settembre 2014 è disponibile online a partire dalla pagina: <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsavvocati/faces/provvedimentiRic.jsp?_adf.ctrl-state=hmgmsi49x_209>.

⁴⁶ Cfr. MASSIMO DELL'IMPEGNO, *Gli impiegati pubblici... dovrebbero licenziarli da piccoli! Guida semiseria alla vita nella Pubblica Amministrazione*, Roma, Robin, 2014.

⁴⁷ Il dossier predisposto da Libera, Legambiente e Avviso Pubblico sul tema “Corruzione, le cifre della tassa occulta che impoverisce e inquina il Paese” è disponibile online a partire dalla pagina <<http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7141>>. Secondo i dati raccolti in questo dossier, la corruzione soffoca la produttività del Paese per il 6% l'anno, con un costo individuale a carico del cittadino di circa 1.000 euro. Sulla relazione tra corruzione e deviazione dalla progettualità, cfr. anche LORENZO BIAGI, *Corruzione*, Padova, Messaggero, 2014, in particolare p. 56 e seguenti.

⁴⁸ Un'esperienza del genere è stata tentata, con un certo successo, proprio all'indomani dell'approvazione della legge Brunetta “anti-fannulloni”, da VITO TENORE con il libro *Non siamo fannulloni. 100 ritratti di pubblici dipendenti che onorano l'amministrazione*, Roma, Dike Giuridica, 2010, una raccolta di ritratti di funzionari, dirigenti e impiegati che lavorano con intelligenza e che ottengono ogni giorno risultati importanti per la propria comunità.

⁴⁹ Il *leit-motiv* del dipendente pubblico fannullone sta a fondamento del successo del volume di PIETRO ICHINO, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, Mondadori, 2006.

⁵⁰ Sulla furbizia come componente saliente del carattere nazionale, cfr. KLAUS DAVI, *Porca Italia. Cosa dicono (e pensano) di noi nel mondo*, Milano, Garzanti, 2011, p. 105 e seguenti.

⁵¹ Scrive Mauro Guerrini: “Di certo, l'utente che ha avuto un primo impatto felice con la biblioteca è con tutta probabilità conquistato per sempre; per fare ciò è necessario che la biblioteca sia predisposta, dal punto di vista dell'accoglienza e dell'accessibilità, al meglio delle sue possibilità e si proponga anche dal punto di vista di un'esperienza umana. Il successo del *reference*, afferma Ranganathan – ma possiamo estendere la considerazione alla biblioteca nel suo complesso – si evidenzia con un ‘doppio sorriso’, quello del lettore e quello del bibliotecario: quello del lettore come segno di appagamento per il beneficio ricevuto; quello del bibliotecario come segno

di soddisfazione professionale e di capacità organizzativa” (cfr. MAURO GUERRINI, *Libraries are for users*, “Bollettino AIB”, (2010), n. 4, p. 361).

⁵² Cfr. ALBERTO VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Torino, Gruppo Abele, 2012, p. 228 e seguenti.

⁵³ *Ibid.*, p. 239.

⁵⁴ Cfr. GIOVANNI VALOTTI, *Fannulloni si diventa. Una cura per la burocrazia malata*, Milano, EGEA, 2009, p. 81.

⁵⁵ Proprio nei giorni in cui questo articolo è stato redatto, il governo Renzi sta varando una serie di provvedimenti urgenti volti (si sostiene) a debellare l'assenteismo negli uffici pubblici.

⁵⁶ Cfr. G. VALOTTI, *Fannulloni si diventa*, cit., p. 85.

⁵⁷ Cfr. ITALO CALVINO, *Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti, “la Repubblica”*, 15 marzo 1980, poi ripubblicato in *Romanzi e racconti, vol. 3, Racconti e apologhi sparsi*, Milano, Mondadori, 2004, con il titolo *La coscienza a posto (Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti)*, p. 293.

⁵⁸ Cfr. DAVIDE GIACALONE, *Fannulloni d'Italia. Come restituire ricchezza agli italiani e premiare chi lavora*, Milano, Editoriale Libero, 2008, p. 20.

⁵⁹ Cfr. RICCARDO GIUMELLI, *Italia malata di benaltrismo*, “La voce di New York”, <<http://www.lavocedinewyork.com/Italia-malata-di-benaltrismo-/d/6281/>>.

⁶⁰ Cfr. ALBERTO VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit., p. 128.

⁶¹ *Ibid.*, p. 249.

⁶² *Ibid.*, p. 267.

⁶³ Cfr. CARLO BENUSSI, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici ha ora natura regolamentare*, “Diritto penale contemporaneo”, 18 giugno 2013, <http://www.penalecontemporaneo.it/area/2-/12-/-/2365-il_codice_di_comportamento_dei_dipendenti_pubblici_ha_ora_natura_regolamentare/>.

⁶⁴ Cfr. ELISA D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare (art. 1, commi 44, 45 e 48)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Bernardo Giorgio Mattarella e Marco Pelissero, Torino, Giappichelli, 2013, p. 223-224.

⁶⁵ Cfr. ENRICO CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, “Istituzioni del federalismo”, 2013, n. 2, p. 377-407.

⁶⁶ “Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.

⁶⁷ Nel già ricordato film *Quo vado* è presente una scenetta di pregiatissima fattura comica, nella quale il protagonista reclama per sé dagli utenti il dono di cacciagione e altri generi alimentari teorizzando la propria estraneità da qualunque azione di tipo corruttivo o concussivo.

⁶⁸ Il termine *whistleblower* (letteralmente: “soffiatore nel fischietto”) è entrato da molto tempo nella terminologia giuridica anglosassone per indicare, con un'accezione positiva, colui che segnala l'esistenza di comportamenti illeciti affinché vengano fermati e puniti. Nel 2002 alla figura del *whistleblower* la rivista “Time” ha dedicato la copertina della Persona dell'anno (<<http://content.time.com/time/covers/0,16641,20021230,00.html>>). L'Accademia della Crusca al termine *whistleblower* ha dedicato un interessante articolo,

nel quale sottolinea come la difficoltà di tradurre questo termine nasca dall'assenza del concetto nella cultura italiana (<<http://www.accademiadellacrusca.it/it/lingua-italiana/consulenza-linguistica/domande-risposte/cosa-indica-come-si-traduce-parola-inglese-w>>). Questo termine è stato usato anche come titolo di un bel film del 2010, incentrato sulla denuncia di violenze perpetrate ai danni di donne bosniache dai membri di un'organizzazione americana, giunta nei Balcani per portare la pace, e non per perpetrare ulteriori crimini (<<http://www.mymovies.it/film/2010/thewhistleblower/>>). Recentemente è stato aperto il sito *Whistleblowing* (<<http://www.whistleblowing.it/>>), dove viene ricostruito, praticamente in tempo reale, il dibattito sull'argomento. Si veda anche il libro di GIORGIO FRASCHINI - NICOLETTA PARISI - DINO RINOLDI, *Il Whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Roma, Bonanno, 2011.

⁶⁹ Autorità nazionale anti-corruzione, Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" (G.U. n. 110 del 14 maggio 2015), anche online alla pagina: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6123>.

⁷⁰ Cfr. PAOLA MARIA ZERMAN, *Gli specifici obblighi del dirigente*, "dirPA. Diritto e pratica amministrativa", 2013, n. 7/8 (numero monografico dedicato a "Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici"), p. 12-16.

⁷¹ Cfr. CAMILLA BUZZACCHI, *Il codice di comportamento*, cit.



DOI: 10.3302/0392-8586-201602-005-1

ABSTRACT

The recent official Italian "Guidelines for public employees" are still not very well known among librarians. This article aims to stimulate a vivid debate throughout those who are related to the library world, at the same time spreading knowledge about guidelines one could stumble upon, as the author believes these guidelines do not comply with the mission of librarians: to create a relationship with all the users of the library, and at the same time to put every effort, even at a personal level, to cultivate that relationship. The author also analyzes the recent bureaucratic guidelines and compare them with those that go back to 1994 and 2001.