

## **Introduzione al “Codice”**

### **Cos'è il Codice di Autodisciplina**

Il sistema dei controlli è diventato un importante momento di valutazione della regolarità dell'azione amministrativa dell'Ente. Il passaggio delle competenze di spesa da organi collegiali (giunta e consiglio) a soggetti monocratici (dirigenti) ha esaltato il momento del raggiungimento dei risultati. E' tuttavia fondamentale che la velocizzazione delle procedure e l'attuazione degli obiettivi si realizzino salvaguardando il sistema complessivo delle regole e non tralascino una fase di discussione, confronto e partecipazione nel quale è insito un momento di autocontrollo.

Il Codice di autodisciplina per gli Enti, analogamente al Codice Preda, elaborato per le aziende quotate in borsa, suggerisce una serie di comportamenti virtuosi, a garanzia della correttezza delle procedure adottate. Nelle aziende private, per effetto del D.Lgs. 231/2001, esistono esimenti alla cd. responsabilità amministrativa per quelle società nelle quali siano stati attivati idonei e funzionanti sistemi di controllo interno. Per quanto riguarda la pubblica amministrazione non sfuggono le interessanti correlazioni che emergono ad esempio dalla sentenza della Corte dei Conti, Sezione giur. Per la Lombardia del 1 agosto 2003, n. 991: in tale pronunciamento infatti la Corte, seppur nel più ampio contesto del principio di separazione dei poteri di indirizzo dalla gestione operativa della cosa pubblica, ha colto l'occasione per riflettere sul potere/dovere del Sindaco di vigilare sull'attività dell'Ente, anche gestionale giungendo a condannare in corresponsabilità un primo cittadino ed il dirigente dell'Ufficio Tecnico, argomentando che in mancanza di modelli organizzativi di controllo, l'Organo di vertice viene meno ad un suo preciso obbligo e pertanto può incorrere nella corresponsabilità con il dirigente di riferimento. Ragionando a contrario, si può argomentare che l'aver adottato modelli organizzativi e procedure idonee ad esercitare la funzione di controllo costituisca quanto meno la condizione necessaria per escludere la colpa in vigilando. Non a caso è stato autorevolmente affermato che agli amministratori *“spetta anche un compito preciso di vigilanza sull'intera “struttura” loro affidata, perché anch'essa persegua il bene comune usando lo stile della legalità e rispettando forma e sostanza della legge”*<sup>1</sup>.

### **Ulteriori funzioni del Codice**

Il Codice rafforza la convinzione che l'etica pubblica è a fondamento di buona governance locale. Esso recepisce e implementa i valori fondamentali della pubblica amministrazione riconosciuti dalla Costituzione e, attraverso il lavoro della Commissione Public Management Service (PUMA), dall'OCSE. Questi valori essenziali, ai quali quotidianamente si riferisce l'attività della pubblica amministrazione, costituiscono la base comune dell'etica professionale nelle moderne democrazie. I valori essenziali più largamente condivisi sono riferibili ai principi di imparzialità, legalità, integrità, trasparenza, efficienza, uguaglianza, responsabilità e giustizia. Gli Enti si impegnano a conformare il loro operato su di essi, nella consapevolezza che l'adozione di principi etici da parte della pubblica amministrazione serve

---

<sup>1</sup> “Oltre la burocrazia, dentro la legge, attenti alla persona” Intervento di Sua Eminenza Dionigi Tettamanzi, Arcivescovo di Milano. Incontro con gli amministratori locali.  
Cfr. <http://www.chiesadimilano.it/> Il portale della Comunità Ambrosiana

anche a rafforzare la fiducia di cittadini e imprese nelle istituzioni pubbliche. Governare le strutture privilegiando i valori piuttosto che le regole, non significa prescindere da esse – il che non è ovviamente possibile in nessuna struttura complessa – ma non produrre regole che non siano il “precipitato” di una rinnovata riflessione sui valori e sulla missione pubblica alla quale devono partecipare organi di governo e strutture.

### **Obiettivi del Codice**

La Commissione di Redazione ha individuato fra gli obiettivi del Codice di Autodisciplina per gli Enti locali, quello di garantire la massima correttezza dell'azione amministrativa intesa come strumento di tutela dei cittadini in attuazione dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità. Dal lavoro svolto dalla Commissione è emersa la necessità di condividere l'esperienza di nuove forme di controllo che non inficino l'autonomia degli Enti locali e valorizzino la funzione di prevenzione delle patologie piuttosto che la loro occasionale individuazione ed eventuale sanzione, comunque successiva al danno. L'attività di prevenzione deve assicurare la legittimità dell'attività Ente, insieme all'efficacia ed all'efficienza.

Il Codice mira a promuovere un clima all'interno dell'Ente favorevole sia alla realizzazione di un efficace sistema di controlli interni che alla razionalizzazione del processo decisionale, con particolare riguardo alla separazione fra indirizzo e gestione e fra amministrazione attiva e controllo, finalizzata a creare un reale bilanciamento tra le funzioni di indirizzo e controllo politico- amministrativo e quelle di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica. I controlli interni non si fondano infatti sulla minaccia della sanzione e il grado della loro efficacia è tanto più alto quanto più risultano volontariamente partecipati, nella convinzione che siano utili a correggere le devianze, rispetto a comportamenti eticamente definiti, frutto di una reale condivisione.

Il Codice di Autodisciplina, inoltre, mira anche a favorire la elaborazione di codici etici da parte della dirigenza. Il Codice di Autodisciplina si distingue dai codici etici poiché questi ultimi si indirizzano alle persone (dirigenti che concorrono alla relativa elaborazione) mentre il Codice di Autodisciplina riguarda l'Ente nel suo complesso.

Il Codice di Autodisciplina, come strumento coadiuvante, mira, infine, a facilitare lo snellimento burocratico, a ridurre la iper-regolamentazione normativa e costituisce una opportunità per migliorare i servizi, riducendo gli sprechi e, conseguentemente, le imposizioni tributarie. Si consiglia l'adozione del Codice in sede di Giunta come stile di gestione. Il Codice dovrà essere sottoposto all'approvazione delle Giunte.

Gli effetti positivi di adozione del codice sul versante interno saranno quelli di una maggiore coesione della struttura, fondata su valori etici condivisi da amministratori, dirigenti e funzionari.

Sul versante esterno accrescerà presso le imprese e i cittadini il grado di affidabilità degli Enti che lo avranno adottato che faranno virtualmente parte di un club dei “virtuosi”.