



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Linee guida in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*

**Relazione AIR**



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### 1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

In applicazione del Regolamento *«per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)»*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6 luglio 2018, la presente Relazione illustra le ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione della Bozza di Delibera recante *«Linee guida in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche»* avuto riguardo alle principali osservazioni allo schema di delibera formulate nell'ambito della consultazione pubblica svoltasi nel periodo 12 dicembre 2019 – 15 gennaio 2020.

Le Linee Guida sono state approvate in via definitiva dal Consiglio nell'adunanza 19 febbraio 2020.

### 2. Le scelte effettuate dall'Autorità

L'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 attribuisce all'ANAC il potere di definire *«criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione ai fini dell'adozione dei singoli codici di comportamento da parte di ciascuna amministrazione»*.

Alla luce del percorso sin qui svolto, dall'analisi delle pratiche esistenti e di una apposita riflessione generale sul tema da parte di un gruppo di lavoro dedicato, l'Autorità ha ritenuto necessario emanare nuove Linee guida di carattere generale al fine di promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento presso le amministrazioni proprio per il valore che essi hanno sia per orientare le condotte di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione.

La tendenza a replicare nei codici di amministrazione i contenuti del codice nazionale è elusiva dello scopo della nuova disposizione voluta dal legislatore del 2012 secondo cui ogni amministrazione "specifica ed integra" nel proprio codice di amministrazione i doveri del codice nazionale in base alle proprie caratteristiche organizzative e funzionali.

Pertanto, con le Linee guida, l'Autorità ha inteso fornire indirizzi interpretativi e operativi che, valorizzando anche il contenuto delle Linee guida del 2013, siano volte a orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento con contenuti più coerenti a quanto previsto dal legislatore e soprattutto, utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico.

Nelle Linee guida è stato chiarito l'ambito soggettivo di applicazione con riferimento sia alle amministrazioni e agli enti tenuti all'adozione dei codici e dei doveri di comportamento, sia al personale tenuto a rispettarli. Una parte importante è rivolta al processo di formazione dei codici - in cui risulta fondamentale la partecipazione dell'intera struttura - alle tecniche di redazione consigliate e alla



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

formazione che si auspica venga rivolta ai dipendenti. Quanto ai contenuti dei codici di comportamento nelle Linee Guida vi sono esemplificazioni di integrazioni/specificazioni degli stessi. Inoltre ampio spazio è dedicato al coordinamento del codice con il PTPCT e il Piano della performance nonchè ai rapporti tra codice e contrattazione collettiva.

Le linee guida superano le precedenti adottate con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013 che, pertanto, si intende abrogata.

### 3. La procedura di consultazione pubblica

L'Autorità ha posto in consultazione pubblica il documento recante la bozza di «*Linee guida in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*», mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale in data 12 dicembre 2019 assegnando un termine di 30 giorni per l'invio dei contributi.

Hanno presentato osservazioni complessivamente 6 soggetti come di seguito indicati: OIV della Regione Emilia Romagna degli Ente ed aziende del Servizio Sanitario Regionale, Agenzia per la rappresentanza negoziale della Pubbliche Amministrazione (ARAN), il RPCT di una società in controllo pubblico, un dipendente pubblico, il Direttore di un ordine professionale, un'associazione. Tali ultimi soggetti non hanno rilasciato il consenso alla pubblicazione delle osservazioni trasmesse.

Di seguito sono riportate le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti che sono state analizzate e valutate dal Consiglio dell'Autorità. Viene, quindi, fornita in forma sintetica e complessiva una risposta alle osservazioni trasmesse, in particolare a quelle che presentano elementi di difformità con l'atto adottato, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento che disciplina l'AIR e la VIR sopra richiamato. Sono, altresì, indicate le conseguenti modifiche sul testo della delibera posta in consultazione.

Si precisa che non sono state considerate in questa sede le osservazioni non pertinenti, eccedenti o esorbitanti rispetto ai contenuti della delibera. In alcuni casi, talune osservazioni non sono state accolte anche in considerazione della limitata chiarezza della loro formulazione

### 4. Principali osservazioni pervenute

#### Codice etico e Codice di comportamento (§ 4.)

Diverse osservazioni hanno riguardato il rapporto tra codici etici e codici di comportamento.

In particolare, un dipendente pubblico non ha condiviso quanto osservato nelle LLGG laddove (§ 4.) si accostano «*i codici etici e i codici deontologici per poi affermare che le sanzioni etico-morali vengono irrogate al di fuori di un procedimento disciplinare, etc.*».

Tale affermazione è considerata poco chiara poiché i codici deontologici, ad esempio quelli delle professioni ordinistiche, prevedono in caso di violazione un procedimento disciplinare e la possibilità di sanzioni.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Inoltre, ha affermato che il codice etico nelle PA intende ribadire dei valori e dei principi in linea con i valori costituzionali e i diritti umani, il cui mancato rispetto sul piano dei comportamenti esplicitati dovrebbe almeno avere delle conseguenze, non escluse quelle di tipo disciplinare. Secondo il dipendente il messaggio contenuto nelle LLGG potrebbe essere male interpretato nel senso che il codice etico (es. contro le discriminazioni, la violenza, etc.) abbia minore dignità e che, in caso di violazione, non possa produrre effetti disciplinari.

### ➤ *Opzione scelta*

Nel valutare l'osservazione il Consiglio dell'Autorità ha considerato che nelle LLGG poste in consultazione al § 4. è ben chiarito che il codice etico individua anche sanzioni etico-morali, ammettendo quindi che possono essere previste altre conseguenze (non escluse quelle di tipo disciplinare).

Ciò posto ai fini di una maggiore chiarezza il testo delle LLGG è stato integrato prevedendo che “Restano ferme le conseguenze di altra natura eventualmente previste nei codici etici in caso di violazione; per quanto riguarda i codici etici negli enti di diritto privato si rinvia al §. 14)”

Inoltre è stato eliminato dal § 4. il riferimento ai codici deontologici.

L'osservazione è stata in parte accolta.

### Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT (§ 6.)

Più osservazioni (RPCT di società pubblica e ordine professionale) hanno riguardato i collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT.

E' stato evidenziato che non sembra corretto quanto asserito nelle LLGG laddove si impone che per ciascuna misura del PTPCT vada verificata la sufficienza delle articolazioni del codice di comportamento. Allo stesso modo, è stato considerato come illogico che i doveri del codice siano individuati in base all'analisi dei rischi, in quanto il PTPCT è annuale, mentre il codice di comportamento è fisso nel tempo.

Si è poi sottolineato che la predisposizione del codice di amministrazione non può spettare al RPCT, come asserito nelle LLGG, ma dovrebbe spettare alla dirigenza e all'organo politico amministrativo. Pertanto, è stato chiesto di prevedere nelle LLGG che il RPCT venga solo consultato obbligatoriamente.

E' stato altresì evidenziato che per soggetti che non sono amministrazioni pubbliche l'obbligo di predisposizione non può essere imposto al RPCT, in quanto il codice è “attirato” nell'ambito del Modello 231/2001 di competenza dell'Organismo di vigilanza.

### ➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni sono state parzialmente accolte e il testo modificato, evidenziando che, nonostante il collegamento tra i due strumenti sia certamente essenziale, “è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione”.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Si sottolinea, inoltre, che nelle LLGG in consultazione si dà comunque atto dei diversi effetti giuridici derivanti dai due strumenti nonché della diversa durata temporale degli stessi. (cfr. § 6. delle LLGG in consultazione).

Quanto al ruolo del RPCT nella predisposizione del codice, l'Autorità ha ritenuto opportuno confermare la posizione già assunta delle precedenti LLGG di cui alla Determinazione n. 75 del 2013, poi ribadita nel PNA 2019, (Parte III, § 1.3.2.) laddove è stato precisato che «i codici di amministrazione sono approvati, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta del RPCT, cui è attribuito un ruolo centrale ai fini della predisposizione, diffusione e monitoraggio del codice di comportamento».

Con riferimento agli enti di diritto privati le LL GG non impongono alcun obbligo di predisposizione in capo al RPCT, limitandosi ad evidenziare (cfr. § 14 delle LLGG in consultazione) la necessità di un coordinamento del RPCT con l'Organismo di vigilanza (OdV) cui è affidato il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello 231 e del codice etico, con autonomi poteri di iniziativa e controllo.

\*\*\*

Con un'altra osservazione un Ordine Professionale ha proposto di indicare nelle LLGG che il Codice di comportamento si configura come una sezione/allegato al PTPCT.

➤ *Opzione scelta*

La proposta è stata accolta e il testo modificato precisando che è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione la possibilità che il Codice sia, anche se non modificato annualmente come il PTPCT, allegato a quest'ultimo (cfr. § 6.).

### Ambito soggettivo di applicazione (§ 7.)

Con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione dei codici di comportamento, il RPCT di una società pubblica ha evidenziato che non è plausibile l'estensione della disciplina sui codici di comportamento alle società controllate e partecipate. Ciò in quanto il d.PR 62/2013 si rivolge solo alle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. 165 del 2001. ANAC non sarebbe pertanto legittimata a dare indicazioni sul codice di comportamento ad altri soggetti né a verificare e irrogare sanzioni per mancata adozione dei codici di comportamento a soggetti che non siano amministrazioni pubbliche (es. società controllate e partecipate).

In tal senso, anche l'osservazione pervenuta dall'ordine professionale ha escluso l'applicazione della disciplina sui codici a soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche.

➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni non sono state accolte, in quanto nel documento in consultazione (§ 7.2.) l'Autorità ha precisato che per le società in controllo pubblico e gli enti di diritto privato indicati nell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, tenuti ad adottare misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012 integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, (come chiarito nella delibera ANAC n. 1134 del 2017 e nel PNA 2019), non sussiste l'obbligo di adottare



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

un vero e proprio codice di comportamento conforme al d.P.R. n. 62/2013. Tuttavia si ritiene che le misure integrative del modello 231, adottate secondo le indicazioni normative, debbano essere assistite, ove possibile, da doveri di comportamento per i dipendenti, pur nell'ambito del rapporto di lavoro di natura privatistica. A tal fine è necessario che i doveri di comportamento previsti nel modello di organizzazione e gestione o nel codice etico eventualmente adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001 siano integrati, ove opportuno, con quelli riguardanti fenomeni di corruzione passiva, da elaborarsi sulla base dell'analisi dei rischi svolta e dei presidi individuati ai sensi della l. 190/2012.

D'altra parte anche nel documento del febbraio 2019, citato dal RPCT della società pubblica elaborato dal gruppo di lavoro interdisciplinare composto dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, dall'Associazione bancaria italiana, dal Consiglio nazionale forense e da Confindustria, *“Principi consolidati per la redazione dei modelli organizzativi e l'attività dell'organismo di vigilanza e prospettive di revisione del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231”*, nella parte riguardante le società pubbliche, sono ampiamente richiamate le osservazioni espresse da ANAC nella delibera n. 1134/2017. In particolare, si legge nel documento, *“il coordinamento tra i diversi sistemi normativi coinvolge anche altri elementi tra cui, ad esempio, il codice etico, atteso che la stessa ANAC raccomanda la sua integrazione, attribuendo particolare attenzione alle condotte rilevanti ai fini della prevenzione dei reati di corruzione”*.

Peraltro, il potere di ANAC di emanare linee guida non vincolanti, per chiarire profili applicativi della disciplina sulla prevenzione della corruzione e trasparenza (ambito al quale è riconducibile la definizione dei doveri di comportamento) con riguardo a soggetti diversi dalle pp.aa., non è stato in alcun modo messo in discussione, come emerge dal parere del Consiglio di Stato n. 1257 del 29 maggio 2017 sullo schema di linee guida di cui alla predetta delibera n. 1134/2017.

Si evidenzia inoltre che nelle LLGG non vi è alcun riferimento al fatto che ANAC possa irrogare sanzioni per i codici di comportamento a soggetti che non siano amministrazioni pubbliche.

\*\*\*

Il RPCT della società pubblica ha, inoltre, chiesto, con riferimento ai destinatari del codice di comportamento, di non riferirsi solamente ai dipendenti poiché il Codice si applica anche ad altri soggetti (consulenti, collaboratori etc.).

### ➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta e le LLGG modificate sostituendo la locuzione “dipendenti” con “soggetti cui si applica il codice” o “destinatari del codice”.

\*\*\*

Un dipendente pubblico, con riferimento ai soggetti tenuti all'applicazione dei codici di amministrazione, ha chiesto che le LLGG espressamente chiariscano se i membri del Consiglio degli Ordini Professionali e delle Casse Pensionistiche legate a professioni ordinistiche siano o meno soggetti al codice di comportamento o almeno ad alcuni articoli di questo.

\*\*\*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Inoltre, ha chiesto che le LLG menzionino, tra le altre categorie di soggetti non dipendenti pubblici (pag. 15 schema di LLGG), anche i membri di gruppi di studio e di lavoro e le Commissioni istituite per libera iniziativa dall'Ordine Professionali cui il Consiglio degli ordini conferisce gli incarichi.

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta. Ciò in quanto i soggetti cui si fa riferimento nell'osservazione rientrano (in quanto destinatari di un incarico formalizzato) nella categoria dei collaboratori e consulenti della Pubblica amministrazione, di cui si dà ampiamente conto nel § 7.3. delle LLGG in consultazione. Per quanto sopra, l'osservazione è da considerarsi in parte assorbita nel testo delle LLGG. Inoltre, trattandosi di Linee guida di carattere generale non si ritiene opportuno specificare il dato relativo agli ordini professionali.

*Codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della performance § 8.*

Su punto sono giunte diverse osservazioni.

Il RPCT di una società pubblica non ha condiviso le LLGG ove prevedono che vi siano premi collegati al rispetto del codice di comportamento, che andrebbe rispettato a prescindere da incentivi.

In tal senso anche l'osservazione pervenuta da un Ordine Professionale con la quale è stato chiesto di chiarire nelle LLGG che il sistema premiante non deve necessariamente essere connesso ad aspetti economici, ma, sentita la parte sindacale, potrebbe essere attuato anche con dispositivi formativi utili alla progressione di carriera, progressioni economiche, attribuzione di posizioni organizzative.

➤ *Opzione scelta*

Il Consiglio ha deciso di accogliere in parte le osservazioni e di modificare le LLGG per la parte relativa al sistema degli incentivi (cfr. LL GG § 8.).

Inoltre, data la complessità della questione e la delicatezza del tema il Consiglio ha ritenuto di valutare la possibilità di approfondire le questioni con ARAN e DFP.

Resta ferma, tuttavia, la previsione sulla possibilità (e non sull'obbligo) che i comportamenti attesi siano suscettibili di essere premiati in sede di incentivazione della performance del personale e di valutazione della capacità organizzativa del dirigente.

*Contenuti dei codici di comportamento § 9.*

Con l'osservazione pervenuta da parte di un Ordine Professionale, con riferimento alla richiesta esplicita di ANAC, posta nelle LLGG in consultazione, di avanzare proposte di integrazione/specificazione di doveri di comportamento ulteriori rispetto a quelle già indicate, è stato sottolineato che per la redazione del codice di comportamento sarebbe importante utilizzare la mappatura dei processi già usata per la redazione del PTPCT. Tale mappatura dovrebbe prevedere, a tutti i livelli (ente, organizzazione, ufficio, persone), una parte dedicata alle dimensioni contestuali/culturali che generano i comportamenti e che devono essere reindirizzati verso la creazione di valore pubblico della PA.

➤ *Opzione scelta*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

L'osservazione si intende assorbita nel testo dello schema di LLGG laddove si precisa che «L'attività di integrazione/specificazione presuppone una mappatura dei processi cui far seguire l'analisi dei rischi e l'individuazione dei doveri di comportamento seguendo quindi lo stesso approccio utilizzato per la redazione del PTPCT (cfr. § 6). Ciò consente di individuare i doveri di comportamento alla luce del contesto di ogni singola amministrazione così come avviene per le misure di prevenzione del PTPCT che sono individuate tenendo conto dei profili di rischio emersi dalla mappatura dei processi.» Il testo delle LLGG non è stato quindi modificato.

### Procedura di formazione dei codici § 11.

Con riferimento al processo di formazione dei codici, un dipendente pubblico ha chiesto di esplicitare che la bozza di codice di comportamento e le modifiche siano preventivamente sottoposte al Comitato Unico di Garanzia ex art. 57 del D.lgs. 165/2001 e s.m.i. per l'espressione del proprio parere (funzione consultiva del CUG prevista dalla vigente normativa).

Ha chiesto, altresì, di precisare che, nel caso di Ordini professionali e Casse di Previdenza di professioni ordinistiche, la bozza di codice di comportamento e/o modifiche e/o integrazioni allo stesso sia inviata per consultazione, via mail, agli iscritti.

Inoltre, ha sottolineato che, nel caso degli Ordini, l'Ordine Nazionale potrebbe approntare un modello/bozza che gli Ordini territoriali, con gli opportuni adattamenti, potrebbero adottare. Le bozze di Ordini e Casse e il documento approvato andrebbero inviati anche al Ministero o altro organismo vigilante ai fini di possibili richieste di correttivi.

#### ➤ *Opzione scelta*

Quanto alla proposta di sottoporre il codice al Comitato Unico di Garanzia ex art. 57 del D.lgs. 165/2001 e s.m.i. per l'espressione del proprio parere, è stato inserito nel testo delle LLGG l'indicazione per cui restano ferme eventuali competenze di appositi organi in materia (come ad esempio il Comitato Unico di Garanzia ex art.57 del d.l.gs. 165/2001 e s.m.i, ove esistente).

La proposta è stata quindi parzialmente accolta

Quanto alla proposta di fornire indicazioni specifiche per Ordini professionali e Casse di Previdenza si osserva che le Linee guida dell'Autorità si rivolgono con indicazioni di carattere generale a tutte le amministrazioni pubbliche e agli altri enti indicati nella bozza di LLGG in consultazione.

Pertanto, l'osservazione non è stata accolta non ritenendo opportuno fornire dati specifici sugli ordini Professionali e Casse.

\*\*\*

Il RPCT della società pubblica, con riferimento alla procedura di formazione, ha suggerito che, per declinare i doveri di comportamento dei “non dipendenti”, debbano essere coinvolti anche altri soggetti come, ad esempio, gli ordini professionali, le associazioni artigiani e industriali.

#### ➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta.

Il testo delle LLGG integrato in tal senso (cfr. § 11 delle LLGG allegate).





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Con un'osservazione pervenuta da un Ordine Professionale è stato condiviso quanto detto nelle LLGG a proposito della “*procedura di formazione dei codici*?” evidenziando, tuttavia, che questa dovrebbe essere guidata, affinché aspetti soggettivi delle persone siano tenute nella giusta considerazione e orientati ad una formazione specifica e personalizzata volta al superamento di ostacoli culturali nei processi di simbolizzazione del contesto.

➤ *Opzione scelta*

Occorre tener conto che le LLGG forniscono indicazioni di carattere generale. Rimane in capo alle singole Amministrazioni la scelta di utilizzare il metodo che ritengono più appropriato per la declinazione interna del procedimento.

Posto quanto sopra, il Consiglio ha comunque ritenuto di integrare il testo delle LLGG, ribadendo l'importanza per cui le Amministrazione nella fase di formazione promuovano la massima partecipazione dei dipendenti dell'amministrazione in modo da favorire l'adeguata comprensione del contesto e delle finalità dei codici.

### Struttura dei codici § 12.

Il RPCT della società pubblica ha sostenuto che non appare corretta la differenziazione tra dipendenti pubblici e dipendenti privati per lo stesso comportamento, come operata nelle LLGG.

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta in quanto è lo stesso legislatore (art. 2, co. 2 d.PR 62/2013) a prevedere che per i dipendenti in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3 del d.lgs.165/2001, le norme del codice nazionale costituiscono principi di comportamento, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

### Vigilanza sull'applicazione del codice (§ 16.)

Il RPCT della società pubblica ha chiesto di inserire nelle LLGG che l'aggiornamento del codice deve essere sottoposto alle medesime consultazioni dei soggetti e *stakeholder* previste per la prima adozione. Inoltre, ha sollecitato un chiarimento in merito al carattere vincolante o meno delle prescrizioni contenute nelle LLGG.

➤ *Opzione scelta*

La prima osservazione è stata accolta e le LLGG modificate in tal senso precisando che “anche l'aggiornamento del Codice è sottoposto alla consultazione pubblica come nella fase di prima adozione” (cfr. § 16).

Il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto che l'osservazione fosse stata già recepita nel testo in consultazione laddove in premessa si precisa che con le LLGG l'Autorità intende fornire indirizzi interpretativi e operativi che sono volti a orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione dei loro codici di comportamento. Da ciò appare chiaro che le LLGG di ANAC in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza non hanno carattere vincolante trattandosi di un mero atto di indirizzo.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

\*\*\*

Sempre con riferimento alla vigilanza sull'applicazione del codice, un dipendente pubblico ha suggerito che i dati sul rispetto e la violazione del codice siano inviati anche al Comitato Unico di Garanzia ex art. 57 del d.lgs. 165/2001 e s.m.i, ove esistente, per essere integrati nella relazione annuale (Direttiva 2/2019), in quanto elementi informativi sul clima organizzativo dell'amministrazione.

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata parzialmente accolta. Il Consiglio ha ritenuto di inserire in nota il seguente inciso *“i dati sul rispetto e la violazione del codice possono essere anche inviati ad eventuali organi interni cui sono attribuite competenze correlate alla materia (ad esempio il benessere organizzativo)”*.

Osservazioni di carattere generale pervenute dal OIV del Servizio sanitario Regionale dell'Emilia Romagna

Un'altra osservazione sulle LLGG in consultazione è pervenuta dall'OIV del Servizio sanitario Regionale dell'Emilia Romagna.

Sostanzialmente, nel richiamare lo schema tipo di codice di comportamento per il personale operante presso le aziende sanitarie regionali, adottato dalla Regione con DGR n. 96 del 29/01/2018, si è evidenziato che la Regione ha puntato ad una grande valorizzazione del codice di comportamento, quale strumento di integrazione all'interno del Sistema sanitario regionale.

Con l'osservazione si è sottolineato che il Codice adottato è ampiamente aderente alle Linee guida proposte da ANAC.

Sono state comunque avanzate alcune riflessioni:

1. con riferimento al processo di formazione dei codici di amministrazione è stato proposto di prevedere nelle LLGG l'attivazione di un confronto più ampio che coinvolga enti omologhi, in caso di amministrazioni complesse. Ciò in analogia al percorso attuato per la predisposizione del Codice adottato dalla Regione Emilia Romagna, connotato da ampia discussione, articolata su tutte le Aziende sanitarie, che ha consentito di tenere conto di esperienze e sensibilità differenti;
2. con riferimento alla procedura di formazione dei codici, è stata indicata quale modalità più efficace per il coinvolgimento della generalità degli stakeholder (dipendenti, UPD, organizzazioni sindacali) la pubblicazione di avvisi sulla intranet aziendale (per i dipendenti) e/o sul sito internet istituzionale e incontri ad hoc con specifici *stakeholders* qualificati;
3. con riferimento alle tecniche di redazione, sono stati richiamati alcuni esempi di enunciazione di doveri di comportamento formulati in positivo (con riferimento agli artt. 10, 11 e 12 d.P.R. 62/2013);
4. con riferimento alla richiesta contenuta nella bozza di LLGG di formulare proposte di integrazione/specificazione di doveri di comportamento ulteriori rispetto a quelle già indicate,



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

nell'osservazione sono stati richiamati gli artt. 4 - 18 Titolo III "Norme di comportamento" del Codice dell'Emilia Romagna.

➤ *Opzione scelta*

I suggerimenti forniti sono stati integrati nel testo delle LLGG.

1. In particolare è stato auspicato il confronto tra enti di tipo omologo (ad esempio, all'interno del Sistema sanitario tutte le aziende che operano nello stesso territorio regionale) per ottenere un risultato effettivamente utile nella predisposizione del codice, tenendo conto delle esperienze concrete (cfr. § 11 *Soggetti coinvolti*).
2. E' stato accolto il suggerimento di prevedere quale modalità più efficace per il coinvolgimento della generalità degli *stakeholder* (dipendenti, UPD, organizzazioni sindacali) la pubblicazione di avvisi sulla intranet dell'amministrazione (per i dipendenti) e/o sul sito internet istituzionale e incontri ad hoc con specifici stakeholders qualificati (cfr. § 11 Procedura di formazione).
3. Con riferimento alle tecniche di redazione, è stato inserito il seguente esempio di formulazione in positivo del dovere *"i dipendenti assicurano nelle relazioni con i colleghi e i terzi la massima collaborazione, nel rispetto delle posizioni e dei ruoli rivestiti, evitando atteggiamenti e comportamenti che possano turbare il necessario clima di serenità e concordia nell'ambito dei servizi"*.
4. Alla luce dell'analisi degli artt. 4 - 18 Titolo III "Norme di comportamento" del Codice dell'Emilia Romagna i contenuti dei doveri di comportamento sono stati integrati con qualche esempio tratto dal Codice di comportamento dell'Emilia Romagna.

Ad esempio, con riferimento all'ambito della *"correttezza e buon andamento del servizio"* di cui al § 9., lett. c) delle LLGG in consultazione, sono stati suggeriti i seguenti esempi di integrazione del codice nazionale:

- ✓ *i destinatari del codice mantengono la funzionalità ed il decoro degli ambienti, utilizzano gli oggetti, le attrezzature e gli strumenti esclusivamente per finalità lavorative, e adottano comportamenti volti alla riduzione degli sprechi ed al risparmio energetico*
- ✓ *i destinatari del codice si astengono dal rendere pubblico con qualunque mezzo, compresi il web o i social network, i blog o i forum, commenti, informazioni e/o foto/video/audio che possano ledere l'immagine dell'Azienda, l'onorabilità dei colleghi, nonché la riservatezza o la dignità delle persone.*

### *I rapporti con la contrattazione collettiva (§.10)*

Su tale argomento sono state sollevate alcune questioni.

Il RPCT della società pubblica non ha concordato con l'impostazione delle LLGG che, *"pur ammettendo l'assenza di coordinamento normativo, propende radicalmente per far prevalere la fonte unilaterale. Trattandosi di comportamenti la cui violazione comporta sanzioni disciplinari è imprescindibile che non sia ridotto o limitato in alcun modo il percorso dialettico con le organizzazioni che rappresentano il personale. Inoltre, non è accettabile che uno stesso*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*comportamento sia differentemente valutato a seconda del testo adottato dall'ente (es. il mancato rispetto dell'ordine temporale delle istanze presentate: in un ente comporta richiamo orale e in un altro richiamo scritto)".*

### ➤ *Opzione scelta*

Ad avviso del Consiglio l'obiettivo delle LLGG è quello di uniformare l'azione delle Amministrazioni rispetto a comportamenti previsti per tutti i destinatari dei codici dalla legge o dal codice nazionale di cui al D.PR 62/2013, fermo restando che la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi, ai sensi dell'art. 55, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

\*\*\*

In merito ai rapporti fra codici di comportamento e contrattazione collettiva un'osservazione di carattere generale è stata inviata dal Presidente di ARAN, concernente le problematiche di coordinamento tra legge, codice nazionale di comportamento ex d.P.R. 62/2013, codici disciplinari contenuti nei CCNL e codici di comportamento adottati da ciascuna amministrazione.

Ha evidenziato come i CCNL abbiano cercato di dare rilevanza e precettività disciplinare ai codici di comportamento mediante l'inserimento esplicito, nel contesto del codice disciplinare contrattuale, dell'osservanza dei codici di comportamento fra gli obblighi del dipendente, la cui violazione è fonte di responsabilità disciplinare. Ciò tenuto conto della competenza contrattuale in materia di sanzioni disciplinari e del rinvio operato dal Codice di comportamento Nazionale ex d.P.R. 62/2013, all'art. 16 co. 2 ultimo periodo (rinvio ovviamente necessario anche per i codici di comportamento delle singole amministrazioni). A proposito sono state richiamate diverse norme del CCNL quali ad esempio, per il comparto delle Funzioni centrali, l'art. 60, co. 1, secondo periodo, del CCNL del 12/2/2018, in combinato disposto con l'art. 62, comma 10 dello stesso CCNL.

Tanto premesso, il Presidente ha chiesto di valutare, al fine di dare maggiore evidenza allo sforzo di coordinamento già operato nei CCNL, se sia il caso nelle LLGG di richiamare espressamente le clausole previste nei CCNL.

Ha sottolineato altri profili problematici, ad esempio la possibilità per il dipendente di attivare differenti tutele giurisdizionali: il giudice del lavoro, in materia di procedimento disciplinare e per l'irrogazione delle sanzioni, il giudice amministrativo, per violazione nella redazione dei codici, stante la natura di "atto unilaterale pubblicistico" del codice di amministrazione. Tale compresenza di differenti tutele sul piano giurisdizionale, anche per la difficile ripartizione/definizione di ambiti, è certamente un elemento problematico.

Ad avviso del Presidente dell'ARAN non può essere trascurata, in un'ottica di coordinamento tra le diverse fonti, la costante giurisprudenza, in materia di lavoro privato, in base alla quale la predisposizione unilaterale del codice disciplinare aziendale non può andare in contrasto né con la legge né con i CCNL.

Si è chiesto da ultimo un momento di riflessione, di coordinamento e di proposta tra Anac, Dipartimento della funzione pubblica ed Aran.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### ➤ *Opzione scelta*

La proposta è stata valutata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 19 febbraio 2020 in sede di approvazione della LLGG definitive decidendo l'apertura di un Tavolo tecnico congiunto per la comune valutazione dei profili disciplinari da considerare nei contratti collettivi, al fine di adeguarli alle previsioni dei Codici di comportamento.