

Gruppo di lavoro RPCT
Linee guida in materia
di Codici di comportamento
delle amministrazioni pubbliche
Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

Riunione 24 marzo 2021
Primarosa Fini

OBIETTIVI di OGGI

- Esaminare i principi guida della delibera ANAC n. 177 del 2020
- Raccogliere esperienze e osservazioni
- Avviare una riflessione comune su alcuni punti



Codice di comportamento - ruolo strategico nella prevenzione della corruzione

Stretta connessione con i PTPCT

Art. 1, co. 44, l. 190/2012

- **Codice di comportamento** - generale, nazionale - di natura regolamentare
- **Codice per ciascuna amministrazione** - obbligatorio, che integra e specifica il codice generale

1. d.P.R. 16.04.2013, n. 62
2. Delibera ANAC del
24.10.2013 n. 75

1. **Codice nazionale** prevede doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta per i dipendenti pubblici e all'art. 1, co. 2 rinvia all'art. 54 d.lgs. 165/2001 prevedendo che le disposizioni ivi contenute siano integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni
2. **Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni** (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche

Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

Finalità delle linee guida

- promuovere un sostanziale **rilancio dei codici di comportamento** presso le amministrazioni proprio per il valore che essi hanno
- **per orientare le condotte** di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico
- **come strumento di prevenzione** dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione

Indirizzi interpretativi e operativi

- contenuti dei codici di comportamento più coerenti a quanto previsto dal legislatore
- più utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico
- attenzione al processo di formazione dei codici
- fondamentale la partecipazione dell'intera struttura
- attenzione alle tecniche di redazione
- attenzione alla formazione rivolta a tutti i destinatari del codice

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche

Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

Contenuti

1. Ambito soggettivo di applicazione (destinatari)
2. Tipologie di doveri (integrativi e specifici)
3. Ambiti generali cui ricondurre i doveri
4. Struttura del Codice

Procedura di formazione

1. Principi guida
2. Soggetti coinvolti
3. Processo di costruzione
4. Tecniche di redazione

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

- ❖ Due ambiti generali degli enti tenuti all'adozione dei Codici comportamento:
- ▶ **1. enti e amministrazioni** cui si applica il codice nazionale, tenuti anche ad adottare un proprio codice di amministrazione che integri e specifichi le previsioni contenute nel codice nazionale, ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs.165/2001
- ▶ **2. soggetti privati, enti pubblici economici e società in controllo pubblico** di cui all'art. 2-bis, co. 2, d.lgs. 33/2013 tenuti ad adottare misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 ivi incluse quelle che attengono ai doveri di comportamento
 - ❑ PA (art. 1, co. 2, d.lgs. 165/20016)
 - ❑ Autorità amministrative indipendenti (art. 2-bis, co.1, d.lgs. 33/2013)
 - ❑ Enti pubblici economici – se hanno adottato il PTPCT disciplinano all'interno di tale atto anche i doveri di comportamento cui sono tenuti i dipendenti dell'ente. Analogamente, tali doveri sono previsti tra le misure integrative del “modello 231”, ove adottato.
 - ❑ Società in controllo pubblico e enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 2, d.lgs. 33/2013 - non sussiste l'obbligo di adottare un vero e proprio codice di comportamento. Tuttavia le misure individuate ai sensi della l. n. 190/2012 è necessario siano assistite, ove ritenuto più opportuno, da doveri di comportamento, ulteriori rispetto a quelli eventualmente già definiti con riguardo alla cd. corruzione attiva.
 - ❑ società partecipate da pubbliche amministrazioni e enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013) - sono tenuti all'adozione di misure integrative di prevenzione della corruzione sono, come lo stesso “modello 231”, solo facoltative.

**CONTENUTI
AMBITO SOGGETTIVO
DI APPLICAZIONE**

CONTENUTI - AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

1. I dipendenti pubblici c.d. contrattualizzati (art. 2, co. 1, d.P.R. 62/2013)

= *dipendenti, dirigenti, titolari di incarichi amministrativi di vertice nelle PA; dipendenti in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del d.lgs. 165/2001; Magistrature; Docenti e i ricercatori universitari*

2. Le categorie di personale in regime pubblicistico per le quali le norme del codice costituiscono solo principi di comportamento da applicare con il limite “della compatibilità” (art. 2, co. 2, d.P.R. 62/2013);

3. Coloro che, pur estranei alla PA, sono titolari di un rapporto di qualsiasi tipo e a qualsiasi titolo con essa, cui il codice si applica nei limiti “della compatibilità” (art. 2, co. 3, d.P.R. 62/2013)

= *Collaboratori o consulenti nelle PA (prevedere una apposita sezione nel Codice)*

Collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione

Titolari di organi (di indirizzo amministrativo che non sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica)

Titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche (capi di gabinetto, capi di segreterie, capi uffici legislativi, incarichi di portavoce e figure simili)

Commissari ed esperti ex art. 32 del d.l. 90/2014

Linee guida in materia di Codici di comportamento
delle amministrazioni pubbliche
Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

CONTENUTI AMBITO DI APPLICAZIONE (DESTINATARI)

Soggetti esclusi dall'ambito soggettivo di applicazione delineato dal d.P.R. 62/2013

Come titolari di organi di indirizzo amministrativo che sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, cioè gli organi politici elettivi).

Per ANAC è una lacuna

«Al momento, resta la possibilità che gli stessi titolari di organi politici si dotino di un proprio codice di condotta/codice etico.»

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

CONTENUTI

TIPOLOGIE DI DOVERI



Doveri integrativi e specificativi

1. Il codice di comportamento di ente, in una logica di pianificazione a cascata propria della l. n. 190/2012, **integra e specifica** il codice generale nazionale

2. Mentre il PTPCT prevede misure di tipo oggettivo che incidono sull'organizzazione dell'Ente, i doveri del Codice di comportamento operano sul piano **soggettivo, incidono sui comportamenti.**

«... è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione»

**Linee guida in materia di Codici di comportamento
Delle amministrazioni pubbliche
Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020**

**CONTENUTI
AMBITI GENERALI CUI
RICONDURRE I DOVERI**

- 1. Prevenzione dei conflitti di interessi, reali e potenziali**
- 2. Rapporti con il pubblico**
- 3. Correttezza e buon andamento del servizio**
- 4. Collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il Codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione**
- 5. Comportamento nei rapporti privati**

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

CONTENUTI STRUTTURA DEL CODICE

Articolare i codici di amministrazione favorendo la predisposizione di codici diversificati in funzione della peculiarità di ciascuna amministrazione, senza replicare pedissequamente i contenuti del codice generale

... disporre di un unico codice di amministrazione, che fornisca un'impostazione unitaria di tutta la disciplina fondamentale dei doveri di condotta da osservare al proprio interno

... è opportuno individuare le categorie di destinatari in rapporto alle specificità dell'amministrazione, precisando le varie tipologie di dipendenti

... il codice esplicita i doveri comuni a tutti i dipendenti e i doveri differenziati secondo la tipologia di personale

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

PROCEDURA DI FORMAZIONE PRINCIPI GUIDA

Rischio da evitare

«che il codice sia percepito come un documento “astratto” - redatto solo come adempimento formale ad un obbligo di legge - e “preconfezionato” - portato all’attenzione dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica solo perché prendano conoscenza dei doveri da rispettare»

«Le scelte procedurali costituiscono uno snodo cruciale nel perseguimento dell’effettività sostanziale dei codici, non solo in termini di aumentato rispetto delle previsioni, ma anche di accettazione e condivisione delle stesse»

Principi

1. massima **partecipazione** dei dipendenti dell’amministrazione, favorendo l’adeguata comprensione del contesto e delle finalità dei codici, e degli altri stakeholders, interni ed esterni
2. scegliere una **procedura di formazione “progressiva”** che conduca all’adozione definitiva del codice in modo graduale

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020



PROCEDURA DI FORMAZIONE SOGGETTI COINVOLTI

RPCT

UPD

OIV

Stakeholders interni ed
esterni

Dirigenti e dipendenti

Organo politico di indirizzo
amministrativo

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

1. STEP Elaborazione

- RPCT
- UPD
- OIV
- Dirigenti
- Dipendenti

prima bozza di codice

2. STEP Partecipazione

- Dipendenti
- Stakeholders
- Sindacati
- OIV
- Politici

prima deliberazione UP

3. STEP Approvazione

OIV
Organo
di
indirizzo

deliberazione finale UP,
con parere obbligatorio OIV

PROCEDURA DI FORMAZIONE - PROCESSO DI COSTRUZIONE



Anac «....può essere utile un confronto tra enti omologhi per ottenere un risultato che tenga effettivamente conto di esperienze»

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

«Il codice di comportamento è un atto che ha un importante rilievo comunicativo in quanto deve essere chiaramente comprensibile a tutti i suoi destinatari»

Regole principali

TECNICHE DI REDAZIONE

1. Enunciazione dei **doveri in positivo**, laddove possibile
2. Traduzione di clausole e principi generali in **regole di condotta concrete** e facilmente applicabili, seguite da indicazioni specifiche dei comportamenti ammessi e di quelli non ammessi
3. Scrittura di regole adattate alla **realtà del personale e dell'amministrazione**
4. Stile essenziale ed accessibile, improntato a **criteri di chiarezza e semplicità**, con periodi brevi e chiari
5. Attenzione a Codici **troppo lunghi**, che rischiano di non essere letti
6. Composizione grafica che agevoli la **leggibilità**
7. **Versione cartacea e digitale** con ricerca automatica

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche Delibera ANAC n. 177 del 19.2.2020

La delibera n. 177 del 19.2.2020 termina con l'affermazione secondo la quale l'Autorità «si riserva con cadenza, almeno annuale, attraverso l'accesso diretto ai siti web delle amministrazioni o attraverso indagini mirate, di verificare che i codici di comportamento siano effettivamente adottati dalle amministrazioni secondo le prescrizioni contenute nelle presenti Linee guida».

Punti di riflessione:

1. Focalizzare quali sono gli stakeholders tipici per l'attività dei Consigli
2. Come individuare, ex ante, le categorie di collaboratori e consulenti esterni nonché i collaboratori delle imprese fornitrici ai quali estendere i doveri fissati per i dipendenti nel codice di comportamento? **La fonte che prevede tale estensione può essere un atto interno di regolazione per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici ovvero lo stesso codice di amministrazione.** In tale atto sono disciplinati i criteri e le modalità con cui sono estesi i doveri di comportamento del codice di amministrazione a tali soggetti nonché il procedimento di accertamento delle violazioni dotato delle necessarie garanzie di contraddittori
3. **Quali procedure di consultazione e condivisione possono essere più idonee ad ottenere feedback positivi?**
4. **Quali modalità possono risultare più efficaci per la formazione condivisa del Codice?**
5. **Valore dei regali - distinzione tra dipendenti sulla base delle mansioni svolte?**
6. **Condotte del dipendente penalmente rilevanti (Riccardo Patumi - C. dei Conti), indicarle?**
7. **Lavoro agile emergenziale/ordinario:** come disciplinare la corretta gestione dell'attività lavorativa
8. **Utilizzo di Social, chat, ecc., come regolare questi aspetti?**
9. **Attenzione al linguaggio di genere**
10. **Rapporti fra dipendenti e politici**
11. **Attenzione ai consumi di materiali, riciclo, contenimento del consumo di energia**

E' proprio sicuro che sia sufficiente la conoscenza delle regole per garantire che siano state veramente comprese?