

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DI ACCOMPAGNAMENTO

al Codice di comportamento dei dipendenti del Consiglio regionale dell'Abruzzo

1. Premessa.

La **L. 6 novembre 2012, n. 190** "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" disegna un articolato quadro di misure dirette a contrastare fenomeni di corruzione ed illegalità, sia attraverso una strategia repressiva, sia attraverso la prevenzione di fenomeni illegali.

In tale prospettiva si collocano in particolare:

- a) i più ampi obblighi di trasparenza da assicurare nell'organizzazione interna e nell'assegnazione degli incarichi dirigenziali (si rinvia a tale riguardo al d.lgs. 33/2013);
- b) la nuova disciplina sulle inconferibilità e le incompatibilità degli incarichi (si rinvia a tale riguardo al d.lgs. 39/2013);
- c) l'adozione da parte di ciascuna amministrazione del piano triennale di prevenzione della corruzione e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- d) l'adozione di un nuovo codice di comportamento per i dipendenti pubblici che si adegui alle specifiche finalità previste dalla legge, ovvero "*assicurare la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (...)*".

L'**art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001**, come sostituito dall'art. 1, comma 44, della L. n. 190/2012, prevede, al comma 5, che ciascuna pubblica amministrazione adotti un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il codice nazionale di comportamento dei dipendenti pubblici, adottato con **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", il quale rappresenta il codice di comportamento generalmente applicabile nel pubblico impiego privatizzato e costituisce la base minima e inderogabile di ciascun codice di comportamento adottato dalle varie amministrazioni.

L'**Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC)** (ex CIVIT), con la **deliberazione n. 75/2013**, ha definito le "Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni", fornendo indicazioni in merito sia al contenuto dei codici che alla procedura da seguire per la loro adozione. In particolare, nella menzionata deliberazione è precisato che l'adozione del codice di comportamento da parte di ciascuna amministrazione rappresenta una delle principali "azioni e misure" di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione a livello decentrato, sulla base di quanto stabilito dal Piano Nazionale Anticorruzione approvato con la deliberazione dell'ANAC n. 72/2013. Con specifico riferimento alla procedura, con la menzionata delibera n. 75/2013, l'ANAC ha previsto che il Codice di comportamento debba essere adottato da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione, su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, che si avvale, ai fini della sua predisposizione, del supporto e della collaborazione dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD). L'adozione del Codice deve essere preceduta da una sorta di "consultazione", ossia dall'avvio di una "*procedura aperta alla partecipazione*", allo scopo di assicurare il più ampio coinvolgimento degli *stakeholders* o portatori di interessi.

Sotto il profilo procedimentale, la scelta del Consiglio regionale di procedere all'adozione di un Codice di comportamento dei propri dipendenti distintamente e separatamente dalla Giunta regionale trova la sua *ratio* da un lato nella spiccata autonomia dei due organi, dall'altro nella specificità del Consiglio regionale e nella particolare articolazione organizzativa orientata principalmente allo svolgimento delle tipiche funzioni di un'Assemblea legislativa. Al riguardo, nell'intesa raggiunta in data 24 luglio 2013, in sede di **Conferenza Unificata Stato-Regioni** ai sensi dell'art.1, commi 60 e 61 della legge n. 190/2012, al punto 2, viene dato atto proprio della *"peculiare situazione delle Regioni, enti di rilevanza costituzionale, caratterizzati dalla compresenza di due diversi organi collegiali politici espressione della volontà popolare, la Giunta ed il Consiglio, il primo titolare di poteri esecutivi e l'altro della funzione legislativa, tra i quali intercorre un rapporto dialettico. Tali organi sono dotati di spiccata autonomia anche per quanto riguarda gli apparati serventi, il che giustifica la nomina di due diversi responsabili sia per quanto concerne la prevenzione della corruzione, sia per quanto riguarda la trasparenza"*.

Da ultimo, anche la **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome** è intervenuta in materia di codici di comportamento, adottando, nella seduta del 19 dicembre 2013, le linee guida per la redazione del Codice di comportamento da parte delle amministrazioni regionali, specificando, tra l'altro, nella premessa, *"di demandare all'autonomia regionale, in ragione dei diversi modelli organizzativi, l'ambito soggettivo di applicazione del Codice, alla Giunta, al Consiglio, agli enti strumentali e dipendenti, alle società controllate"*.

Con **deliberazione n. 163 del 19 novembre 2013**, l'**Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale** ha deliberato, su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (proposta prot. n. 12904 del 14 novembre 2013), la costituzione di un gruppo di lavoro per l'attività di predisposizione del Codice di comportamento dei dipendenti del Consiglio regionale, coordinato dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, **Giovanni Giardino**, Dirigente del Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi e costituito dai seguenti dipendenti:

- **Anna Caporale**, Funzionario esperto per l'assistenza tecnico-giuridica e legislativa del Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi;
- **Wanda Sebastiani**, responsabile dell'Ufficio giuridico ed economico del personale del Servizio Organizzazione e Gestione Risorse Umane;
- **Francesca Celeste**, Istruttore Amministrativo assegnato all'Ufficio giuridico ed economico del personale del Servizio Organizzazione e Gestione Risorse Umane.

Il gruppo di lavoro come sopra definito ha proceduto preliminarmente alla ricognizione della documentazione ed allo studio della normativa in materia, evidenziando le principali tematiche da sviluppare. E' stato poi redatto l'indice sistematico del codice, articolato sulla base del modello statale. Nell'elaborazione del codice, tuttavia, si è cercato di andare oltre la ridondanza e la mera ripetizione delle norme già contenute nel Codice generale di cui al D.P.R. n. 62/2013; l'impegno è stato quindi rivolto all'elaborazione di un testo che specificasse in modo dettagliato i contenuti più generali del Codice statale con riguardo alla specifica realtà del Consiglio regionale e delle sue articolazioni interne, alle tipologie di personale impiegato ed all'attività che vi si svolge.

Il Consiglio regionale, infatti, è una struttura complessa, con funzioni non solo normative ma anche di programmazione e amministrative, dotato di autonomia funzionale, organizzativa, gestionale, finanziaria e patrimoniale, amministrativa, negoziale e contrattuale, contabile e di bilancio che esercita a norma della Costituzione, dello Statuto e del Regolamento interno. In ragione della complessità e dell'ampiezza delle funzioni espletate, l'organizzazione del Consiglio regionale, come sopra anticipato, è connotata da

una particolare articolazione organizzativa orientata principalmente allo svolgimento delle tipiche funzioni di un'Assemblea legislativa e di quelle amministrative e di gestione ad esse strumentali. La macchina amministrativa, sul modello delle assemblee parlamentari prevede, quindi, personale direttamente impegnato nella funzione legislativa, personale che svolge una funzione di studio e consulenza attraverso la previsione di un'assistenza giuridica, legislativa e procedurale nei confronti dei consiglieri o degli altri uffici, e personale che svolge funzioni connesse alla gestione amministrativa vera e propria. Accanto ed in aggiunta a detto personale, si collocano poi i dipendenti a tempo determinato del Consiglio regionale che operano presso gli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, quali la segreteria del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti l'Ufficio di Presidenza, la segreteria dei Presidenti delle Commissioni Permanenti e Speciali, di Vigilanza e della Giunta per il Regolamento e le segreterie dei Gruppi consiliari.

2. Termine per l'adozione del Codice.

Con particolare riferimento al termine entro il quale il codice di comportamento deve essere adottato, nel **Piano Nazionale Anticorruzione**, adottato lo scorso 11 settembre, al paragrafo 3.1.3, viene ricordato che le regioni e gli enti locali devono adottare i propri codici di comportamento entro la data prevista nell'intesa raggiunta in data 24 luglio 2013, in sede di **Conferenza Unificata Stato-Regioni** ai sensi dell'art.1, commi 60 e 61 della legge n. 190/2012. In tale documento, al punto 5, viene stabilito che regioni ed enti locali *"adottano un proprio codice di comportamento ai sensi dell'art. 54 del d. lgs. n. 165 del 2001 entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del codice approvato con d.p.r. n. 62 del 2013, tenendo conto della disciplina dettata da quest'ultimo"*.

Detto termine, tuttavia, è stato espressamente ritenuto ordinatorio dalla **Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome**, che, nell'assemblea plenaria del 13 dicembre 2013, ha sostenuto la possibilità di adozione dei Codici di comportamento da parte delle Regioni entro il più ampio termine stabilito per l'approvazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, cioè entro il **31 gennaio 2014**. Secondo il contenuto del Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con la Deliberazione ANAC n. 72 dell'11 settembre 2013, infatti, ciascuna amministrazione dovrà adottare il proprio Piano Triennale di Prevenzione della corruzione entro il 31 gennaio 2014 (vedi anche articolo 1, comma 8, della L. n. 190/2012). Ciò anche al fine di assicurare il necessario coordinamento tra il Piano triennale per la prevenzione della corruzione ed il Codice di comportamento che costituisce una delle principali "azioni e misure" di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione.

Tale stretto legame è stato evidenziato anche dall'**ANAC**, nella citata **delibera n. 75/2013**, ove, posto che *"l'individuazione nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione può essere considerato, per certi versi, preliminare alla specificazione, proprio con riferimento a tali uffici e alla loro tipologia, di una serie di obblighi di comportamento in sede di adozione del codice di comportamento, realizzando in tal modo un opportuno collegamento con le altre misure di prevenzione della corruzione previste dal Piano medesimo. Collegamento che - si ribadisce - è di particolare rilevanza anche in sede di individuazione di ulteriori misure da introdurre nella progressiva elaborazione degli strumenti di contrasto alla corruzione"*), si auspica che *"ove possibile, il codice sia adottato da ciascuna amministrazione entro il 31 dicembre 2013 e, comunque, in tempo per consentire l'idoneo collegamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione"*).

3. Aspetti procedurali.

La bozza del Codice di comportamento dei dipendenti del Consiglio regionale è stata elaborata dal gruppo di lavoro e pubblicata, in data **2 gennaio 2014**, sul sito internet istituzionale e sull'intranet del Consiglio regionale dell'Abruzzo e trasmessa direttamente, tramite mail, ai seguenti portatori di interessi (*stakeholders*): organizzazioni sindacali, RSU presenti all'interno del Consiglio regionale, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, Consiglieri regionali. Una copia della bozza del Codice è stata altresì trasmessa all'Ufficio di Presidenza, informandolo dell'avvio della procedura di consultazione, ed all'Organismo indipendente di valutazione del Consiglio regionale (OIV) in vista del parere obbligatorio che detto Organismo è chiamato ad emettere ai sensi del citato art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001.

Con la pubblicazione della bozza del Codice è stato dato avvio alla procedura di consultazione volta a garantire e favorire il più ampio coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti interessati nonché ad acquisire eventuali proposte ed osservazioni sulla bozza medesima, in conformità a quanto previsto dall'ANAC, con la citata delibera n. 75/2013. A tal fine, unitamente alla bozza del codice è stato pubblicato l'apposito modulo per la formulazione di proposte di modifica e/o osservazioni, da trasmettere al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza del Consiglio regionale entro e non oltre il termine del **14 gennaio 2014**.

4. Partecipazione.

Come sopra anticipato, la procedura aperta alla partecipazione si è conclusa il **14 gennaio 2014**. Nella medesima data si è altresì tenuto un **incontro con le organizzazioni sindacali rappresentative e la RSU del Consiglio regionale**, nel corso del quale il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, con il supporto dei componenti il gruppo di lavoro come sopra costituito, ha illustrato i contenuti del Codice, fornendo chiarimenti in merito. L'incontro è stato utile altresì per i partecipanti che hanno avuto modo di illustrare, anticipandole, molte delle osservazioni e proposte di modifica al testo, successivamente pervenute attraverso l'apposito modulo pubblicato, che si allegano alla presente relazione.

Anche l'OIV, con nota del 17 gennaio 2014, allegata alla presente relazione, ha formulato alcune osservazioni in merito alla bozza di Codice.

Successivamente, in data **23 gennaio 2014**, si è tenuto un **incontro tra il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza e l'OIV** volto, tra l'altro, ad illustrare e chiarire alcune disposizioni del Codice.

La procedura aperta alla partecipazione, sebbene non abbia evidenziato particolari criticità, ha comunque richiesto una ulteriore analisi del testo proposto, alla luce delle osservazioni e/o proposte di modifica al codice pervenute.

La bozza del Codice è stata quindi riformulata con il recepimento delle seguenti osservazioni e/o proposte di modifica, anche di carattere prettamente tecnico:

- **art. 3:** al comma 1, l'ultima parte del primo periodo è stata sostituita dalla seguente: *"perseguendo esclusivamente l'interesse pubblico, senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare"*;
- **art. 4:** al comma 6, è stata introdotta la possibilità per il dipendente a cui pervenga un regalo o altra utilità al di fuori dai casi consentiti e fermo restando la segnalazione dell'accaduto al Responsabile per la prevenzione della corruzione, di restituire quanto

ricevuto al donante *“o, in alternativa”*, di consegnare immediatamente quanto ricevuto alla Direzione Attività amministrativa;

- **art. 5:** al comma 1, laddove si fa riferimento a *“qualsiasi tipologia di contratto”* sono state eliminate le parole *“o incarico”*. Sempre al comma 1, inoltre, è stata eliminata interamente la **lettera a)** relativa all'iscrizione dei soggetti privati ad albi. Nell'intero testo dell'art. 5, infine, la parola *“servizio”* è stata sostituita con *“ufficio”*;
- **art. 6:** al comma 1, la parola *“servizio”* è stata sostituita con *“ufficio”*, mentre al comma 7, la parola *“struttura”* è stata sostituita con *“servizio”*;
- **art. 7:** al comma 1, lett. b), la parola *“servizio”* è stata sostituita con *“ufficio”*;
- **art. 9:** al comma 1, si prevede la possibilità per il dipendente di segnalare eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza al proprio superiore gerarchico *“o al Responsabile della prevenzione della corruzione”*;
- **art. 10:** al comma 1, si ribadisce la possibilità per il dipendente di segnalare le situazioni di illecito o irregolarità, *“in alternativa”* al proprio superiore gerarchico, direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione;
- **art. 12:** al comma 4, lett. b), le parole *“che possa nuocere agli interessi, al prestigio ed all'immagine della Regione e dei suoi organi, ovvero che possa nuocere all'immagine, al decoro ed alla dignità del Presidente del Consiglio, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Consiglieri regionali”* sono state sostituite dalle seguenti: *“che possa nuocere all'immagine del Consiglio e della Giunta regionale e dei relativi organi istituzionali”*;
- **art. 15:** il comma 3 è stato interamente sostituito dal seguente: *“I dirigenti osservano le disposizioni impartite dall'Amministrazione concernenti le condizioni temporali per il riconoscimento dei buoni pasto.”*. Al comma 10, in merito alla ripartizione del carico di lavoro da parte dei dirigenti, tenuto conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale, sono state aggiunte le prole *“nonché di quanto emerge dalle indagini sul benessere organizzativo di cui al comma 9”*;
- **art. 16:** al comma 2, laddove è previsto che il dipendente non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto, le parole *“motivando genericamente con la quantità di lavoro da svolgere o la mancanza di tempo a disposizione”* sono state sostituite dalle seguenti: *“adducendo motivazioni generiche quali la quantità di lavoro da svolgere o la mancanza di tempo a disposizione”*;
- **art. 24:** alla fine del comma 4, le parole *“e dal sistema di misurazione e valutazione della performance”* sono state eliminate, mentre il comma 5 è stato sostituito dal seguente: *“I soggetti valutatori come individuati dal sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni del Consiglio regionale tengono conto di quanto previsto dal presente articolo e garantiscono che le violazioni del presente Codice e del D.P.R. 62/2013, accertate e sanzionate, siano considerate congruamente ai fini della misurazione e valutazione delle prestazioni individuali.”*. Si precisa che le modifiche apportate a detto articolo sono state suggerite dal Servizio competente in materia di personale per esigenze di carattere tecnico.

Da ultimo, alcuni refusi presenti nel testo, quali rinvii interni errati, sono stati corretti.

Il testo definitivo, così come novellato, è stato quindi trasmesso all'OIV che, con **nota prot. n. 1752 del 23 gennaio 2014**, allegata alla presente relazione, ha espresso parere favorevole, ritenendo il testo proposto conforme alle linee guida fornite dall'ANAC.

5. Contenuti del Codice di comportamento.

Il presente Codice si compone di **26 articoli**, suddivisi in 6 Capi, e di **un allegato** contenente uno schema riepilogativo delle norme disciplinari del CCNL area personale e del CCNL area dirigenza:

- **Capo I:** contiene disposizioni di carattere generale inerenti le finalità del Codice e l'ambito soggettivo di applicazione. In particolare, il Codice si applica a tutto il personale dipendente ed in servizio del Consiglio regionale, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, nonché il personale comandato. Inoltre, i doveri di comportamento e gli obblighi di condotta del Codice si applicano altresì, in quanto compatibili, ai collaboratori o consulenti del Consiglio regionale, dei suoi organi, articolazioni interne ed Autorità indipendenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo; ai collaboratori o consulenti dei Gruppi consiliari, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo; ai soggetti impegnati in tirocini e stage presso le strutture e articolazioni interne del Consiglio regionale; ai dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo delle agenzie interinali, imprese e ditte fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione e che svolgano la propria attività all'interno del Consiglio regionale.

- **Capo II:** individua i doveri e gli obblighi di comportamento trasversali, ossia applicabili indistintamente a tutto il personale dipendente del Consiglio regionale. Trattasi di disposizioni inerenti: regali, compensi ed altre utilità (art. 4); divieto di incarichi di collaborazione o consulenza da soggetti privati (art. 5); partecipazione ad associazioni e organizzazioni (art. 6); comunicazione degli interessi finanziari, conflitto di interessi ed obbligo di astensione (artt. 7 e 8); prevenzione della corruzione e tutela del dipendente che segnala illeciti (artt. 9 e 10); trasparenza e tracciabilità (art. 11); comportamento nei rapporti privati (art. 12); comportamento in servizio (art. 13); rapporti con il pubblico (art. 14).

- **Capo III:** individua i doveri e gli obblighi di comportamento specifici, ossia applicabili a determinate categorie di personale, quali i dirigenti (art. 15), i dipendenti che svolgono attività in diretto e stretto contatto con il pubblico (art. 16), i dipendenti coinvolti nelle procedure contrattuali ad evidenza pubblica per conto dell'amministrazione (art. 17), i dipendenti presso gli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche (art. 18).

- **Capo IV:** disciplina le sanzioni ed il procedimento disciplinare, distinguendo tra la responsabilità conseguente alla violazione dei doveri ed obblighi del Codice da parte di dirigenti e dipendenti (art. 19) e la responsabilità conseguente alla violazione dei doveri ed obblighi del Codice da parte di soggetti esterni (art. 20).

- **CAPO V:** disciplina le attività di vigilanza, monitoraggio, formazione e valutazione della performance, individuando in modo puntuale i compiti dei direttori e dirigenti (art. 21), del Servizio competente in materia di personale, dell'Ufficio procedimenti disciplinari e del Responsabile della prevenzione della corruzione (art. 22) e dell'Organismo Indipendente di Valutazione (art. 24).

- **Capo VI:** contiene le disposizioni finali inerenti la pubblicazione, comunicazione e diffusione del Codice (art. 25) e l'aggiornamento dello stesso (art. 26).

**Il Responsabile per la prevenzione
della corruzione e per la trasparenza
Avv. Giovanni Giardino**