

Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Campania

Coordinatore: Prof. Riccardo Realfonzo

Componente: Dott.ssa Genoveffa Tadonio

Componente: Avv. Francesco Stabile

PARERE SULLO SCHEMA DI CODICE DI COMPORTAMENTO

1. PREMESSA

L'art. 54, comma 5 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 stabilisce che: «*Ciascuna pubblica Amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e **previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione**, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. ...*».

La base normativa e gli atti di riferimento utilizzati per il presente parere sono di seguito elencati:

- Decreto del Presidente della Repubblica del 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*”;
- Delibera n. 75/2013 della Commissione indipendente per la Valutazione e l'Integrità delle Amministrazioni pubbliche (Civit), recante “*Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche Amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)*”;
- Linee Guida della Conferenza Stato - Regioni 13/131/CR5a/C1 del 19 dicembre 2013;
- Linee guida ANAC in materia di Codici di comportamento delle Amministrazioni pubbliche, approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020;
- Parere sullo schema di codice di comportamento formulato dall'OIV della Regione Campania del 19 giugno 2017;
- DGR n. 530 del 29/10/2019 di approvazione dello schema del codice di comportamento dei dipendenti della Giunta.
- Decreto n. 6 del 22/11/2019 del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza col quale è stato dato avvio alla procedura aperta per ricevere osservazioni e proposte per l'approvazione del Codice di Comportamento dei dipendenti della Giunta;
- Delibera della Giunta Regionale della Campania n. 69 del 11/02/2020 “*Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022*”.
- Delibera n. 177 del 19/02/2020 dell'ANAC recante “*Linee guida in materia di Codici di comportamento delle Amministrazioni pubbliche*”
- Nota prot. n. 0352576 del 27/07/2020 con la quale il sostituto RPCT ha trasmesso all'OIV, per il previsto parere, il testo dello schema di codice di comportamento, approvato con DGR 530/2019, come modificato in base alle osservazioni presentate a seguito della procedura aperta ai sensi di legge, con i relativi allegati:
 - o Avviso prot. n. 721807 del 27/11/2019 per la procedura aperta di partecipazione per l'approvazione del Codice;
 - o Osservazione prodotta dal dott. Vicinanza;
 - o Osservazioni prodotte dall'Organizzazione sindacale CSA;

- Relazione di accompagnamento del nuovo testo prot.n.336868 del 16/06/2020, a cura dell'Ufficio Disciplinare.

1.1 Richiamo dei Compiti dell'OIV per il parere

a) Linee guida Anac

L'OIV è chiamato ad emettere parere obbligatorio nell'ambito della procedura di adozione del codice, verificando che il codice sia conforme a quanto previsto nelle linee guida approvate dall'Anac con Delibera 177 del 19 febbraio 2020.

b) Collegamento con il sistema di misurazione e valutazione della performance

L'OIV, come si presume anche dalla previsione della sua consultazione in sede di predisposizione del codice, assicura il coordinamento tra i contenuti del codice stesso e il sistema di misurazione e valutazione della performance, nel senso della rilevanza del rispetto del codice ai fini della valutazione dei risultati conseguiti dal dipendente o dall'Ufficio.

1.2 Richiamo ai compiti OIV in sede di attuazione del codice di comportamento

In sede di attuazione, inoltre, l'OIV, anche sulla base dei dati rilevati dal competente Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD) e delle informazioni trasmesse dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, svolge un'attività di supervisione sull'applicazione del codice (ex comma 6 dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, così come modificato dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012), riferendone nella **relazione annuale sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni.**

Inoltre, nell'esercizio della funzione di cui all'art. 14, comma 4, lett. e) del d.lgs. n. 150/2009, **l'OIV dovrà verificare il controllo sull'attuazione e sul rispetto dei codici da parte dei dirigenti di vertice, i cui risultati potranno essere considerati anche in sede di formulazione della proposta di valutazione annuale.**

2. RISPETTO DELLA PROCEDURA PER LA PREDISPOSIZIONE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

Il comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che ciascuna Amministrazione definisce il proprio codice di comportamento *“con procedura aperta alla partecipazione”*. L'adozione dei codici, pertanto, nonché il loro aggiornamento periodico, deve avvenire con il coinvolgimento degli stakeholder, la cui identificazione può variare a seconda delle peculiarità di ogni singola Amministrazione. L'Anac, a tal proposito, nelle citate Linee Guida, sottolinea tale aspetto, precisando che *è importante che nel processo di formazione del codice le Amministrazioni promuovano, in primo luogo, la massima partecipazione dei dipendenti dell'Amministrazione, favorendo l'adeguata comprensione del contesto e delle finalità dei codici, e degli altri stakeholders, interni ed esterni.*

La finalità della partecipazione è anche quella *di evitare il rischio che il codice venga 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.*

L'Amministrazione ha dato atto del processo seguito che, tra l'altro, ha visto il coinvolgimento di una rappresentanza dei dipendenti, in una giornata di formazione/confronto, in occasione della quale la bozza di Codice è stata presentata.

Nello specifico la Giunta Regionale – con la citata deliberazione n. 530/2019 – ha approvato lo schema di Codice di Comportamento, avviando la prevista procedura aperta, propedeutica alla sua approvazione definitiva.

Con Decreto n. 6 del 22/11/2019 il RPCT ha formalmente azionato la procedura aperta individuando gli stakeholders nei dipendenti della Giunta Regionale della Campania, Enti Istituzionali e Territoriali, Associazioni dei consumatori e degli utenti, Ordini professionali e imprenditoriali, Organi di Stampa, Organizzazioni Sindacali rappresentative dell’Ente Regione Campania, Fornitori o comunque aziende che hanno stipulato contratto di appalto con l’Amministrazione Regionale, Comitato Unico di Garanzia (C.U.G.), soggetti giuridici portatori di interessi diffusi e soggetti giuridici che esercitano la loro attività nella Regione Campania e che sono controllati dalla Giunta Regionale della Campania (enti pubblici vigilati, enti di diritto privato controllati, società partecipate, fondazioni partecipate).

Col predetto Decreto, inoltre, sono stati approvati:

- lo schema di avviso per lo svolgimento della procedura aperta di partecipazione per l’approvazione del Codice di Comportamento dei dipendenti della Giunta Regionale della Campania da pubblicare, unitamente al testo del Codice, per trenta giorni sul sito istituzionale nella “home page”;
- il facsimile utile a formulare le eventuali osservazioni e proposte allo schema del Codice di comportamento.

3. RACCOMANDAZIONI DI CARATTERE GENERALE, DI METODO E MERITO, ANCHE RIFERITE AL SISTEMA DI MISURAZIONE E AL PIANO DELLE PERFORMANCE

Il Codice di Amministrazione, come noto, ha il precipuo compito di integrare e specificare i doveri già individuati dal codice nazionale, calandoli nella specifica organizzazione regionale. Il parametro di riferimento resta comunque quello del codice nazionale, non potendo l’Amministrazione, con quello regionale, regolare ambiti diversi.

Come ribadito dalla stessa Anac si ritiene, pertanto, necessaria *“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. 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”*.

L’opportunità di mappare i doveri di comportamento, anche per assicurare il successo delle misure previste dal PTPCT, è stata già segnalata più volte dall’Organismo.¹

La relazione osmotica esistente tra il PTPCT ed il Codice di comportamento deve garantire un reale coordinamento tra i due documenti, in maniera tale che il codice di comportamento rappresenti lo strumento operativo fondamentale per la lotta alla corruzione. Anche il precedente Organismo nella Nota di Verifica alla Relazione del RPCT 2018 (ma anche nel parere al codice di comportamento del 19/06/2017) aveva già evidenziato che all’individuazione delle misure del PTPCT deve far seguito l’adeguamento del codice (attraverso una vera e propria mappatura dei doveri di comportamento), in quanto quest’ultimo rappresenta lo strumento per regolare le condotte dei dirigenti e dei dipendenti ed orientarle alla cura dell’interesse pubblico.

¹ Cfr. verbali n. 4 del 24 marzo 2020 – approvazione della nota di verifica della Relazione del RPCT 2019; verbale n. 5 del 28 aprile 2020 – Verifica della coerenza del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione con il Piano della Performance della Regione Campania - Anno 2020.

L'analisi compiuta ha confermato che i cinque ambiti minimi che devono essere presenti nel codice regionale, così come individuati dall'Anac nelle citate linee guida, sono stati regolamentati. Ci si riferisce, in particolare: a) prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali; b) rapporti col pubblico; c) correttezza e buon andamento del servizio; d) collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione; e) comportamento nei rapporti privati.

L'OIV ritiene, comunque, opportuno segnalare all'Amministrazione i seguenti aspetti di cui tenere eventualmente conto nel futuro:

- aggiornare costantemente la platea degli stakeholders, prevedendo forme di consultazioni anche più snelle, nell'ottica di limitare il rischio dell'autoreferenzialità;
- in aggiunta al punto precedente, per rafforzare le procedure di partecipazione dei cittadini e degli stakeholders, si suggerisce di specificare la modalità con cui saranno trattate le osservazioni e le segnalazioni per assicurare trasparenza, responsabilità e feedback;
- potenziare la partecipazione dei dipendenti nella fase di aggiornamento futuro del codice: le linee guida Anac, al riguardo, segnalano come la loro partecipazione attiva rilevi in termini di effettività sostanziale del codice, contribuendo all'accettazione e condivisione del documento;
- integrare le previsioni del codice di comportamento con il Sistema di misurazione e valutazione della performance. L'Anac, a tal fine - al par. 8 delle Linee Guida - suggerisce due modalità attraverso le quali realizzare l'integrazione tra codice di comportamento e performance: con la prima, l'accertamento della violazione del codice deve incidere negativamente sulla valutazione della performance, indipendentemente dal livello degli altri risultati conseguiti; con la seconda, invece, il livello di osservanza del codice deve esplicare effetti positivi sulla valutazione della performance. In proposito, già il precedente parere dell'OIV aveva evidenziato l'opportunità di prevedere, a titolo esemplificativo, un moltiplicatore della valutazione dei dirigenti e dei dipendenti per ponderare il risultato raggiunto, in presenza di violazioni del codice di comportamento. Tale moltiplicatore sarà pari ad 1 (e quindi neutro), in assenza di violazioni del codice di comportamento e via via inferiore all'unità, fino ad azzerarsi, in funzione della gravità delle violazioni (individuandole);
- perseguire, gradualmente, l'obiettivo di coordinare le norme del Codice con le indicazioni del PTPCT, in relazione alle analisi del rischio (anche in riferimento alle azioni già adottate nonché a quelle future). In aggiunta alle misure di prevenzione, occorre individuare i doveri di comportamento che garantiscano la piena realizzazione delle misure del PTPCT. L'analisi dei comportamenti attesi, in altre parole, come precisato anche dalle linee Guida, deve tener conto della diversa esposizione degli uffici regionali - in ragione delle attività poste in essere - al rischio corruzione;
- tipizzare alcuni obblighi di condotta, soprattutto con riferimento alle attività maggiormente qualificanti la funzione dell'Ente, precisando i comportamenti attesi in tale specifico contesto. La specificazione richiesta anche dall'Anac, infatti, non sempre è presente nel Codice; si auspica che, nella prossima elaborazione dello stesso, l'Amministrazione proceda in tal senso;
- in un'ottica di raccordo con il PTPCT sarebbe utile procedere alla mappatura di tutti i procedimenti amministrativi gestiti per la valutazione dei rischi ivi contenuti. Andrebbe, a tal fine, predisposto un piano di lavoro per rendere tracciabili e

replicabili i procedimenti dell'Ente, individuando, nel caso, la metodologia da seguire per garantire la loro standardizzazione;

- assicurare la vigilanza sulla piena e consapevole attuazione del codice attraverso la predisposizione, anche in tempi brevi, di ispezioni mirate, attivando gli uffici ispettivi previsti nell'organizzazione. In conformità con quanto suggerito dalle linee guida Anac, precisare le modalità con le quali tali controlli potrebbero essere effettuati;
- valutare la possibilità di prevedere una specifica sezione del codice dedicata ai consulenti (e più in generale ai soggetti esterni), non ritenendo esaustivo il richiamo di cui all'art. 2 del Codice;
- rafforzare il dovere di collaborazione col Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, al fine di consentire la più efficace integrazione col PTPCT; sarebbe, a tal fine, opportuno prevedere responsabilità in capo ai soggetti coinvolti;
- prevedere, almeno per le comunicazioni istituzionali interne, l'utilizzo della posta elettronica ordinaria (PEO);
- prevedere, ogni qualvolta si faccia riferimento ad un'attività, comunicazione, etc. un termine preciso, eliminando i dubbi sui tempi entro cui l'attività deve essere svolta. Sarebbe, altresì, opportuno precisare la forma delle comunicazioni (rif. agli art. 5, 6, 7 e 13);
- disciplinare in maniera più dettagliata le modalità di segnalazione del wisterblower nonché la sua tutela;
- estendere l'obbligo di comunicazione da parte del dipendente di eventuali procedimenti penali avviati a proprio carico anche ad ogni altro provvedimento emesso dall'autorità giudiziaria, di cui il dipendente ne abbia conoscenza;
- disciplinare le modalità di segnalazione della mancata registrazione automatica della presenza, utilizzando direttamente il sistema informativo già in uso, eliminando – in un'ottica di standardizzazione del processo, la prevista comunicazione cartacea. Quest'ultima dovrà essere effettuata, in ogni caso, in maniera tempestiva (ad esempio entro un'ora);
- disciplinare nei rapporti con l'utenza il caso di interruzione del servizio, precisando le regole per la gestione delle code;
- disciplinare i rapporti con i media e con gli organi di informazione;
- valutare la possibilità di estendere anche agli Enti strumentali della Regione, con funzioni omogenee, l'applicazione del codice. Per esigenze di economicità, infatti, sarebbe opportuno estendere anche ad essi, nel rispetto della loro autonomia, le regole previste, soprattutto in caso di mancata adozione dello stesso da parte dell'Ente;
- valutare la possibilità di integrare il codice con le indicazioni di cui all'allegato n. 1.

In riferimento, inoltre, al citato parere già reso dal precedente Organismo sul Codice di comportamento del 2017, l'OIV prende atto che la maggior parte delle raccomandazioni ivi contenute sono state recepite nel nuovo Codice.

L'OIV, sulla base dell'analisi effettuata e delle discussioni svolte negli incontri del 26 agosto e del 14 settembre 2020, apprezza l'aggiornamento del Codice di Comportamento della Regione Campania e, nei limiti delle osservazioni sopra riportate, alla luce delle quali sarebbero auspicabili alcuni interventi integrativi, anche in occasione degli

aggiornamenti futuri del Codice, **esprime parere favorevole** sul Codice di Comportamento della Giunta Regionale della Campania, trasmesso dal RPCT con nota prot. 352576 del 27/07/2020.

FIRMATO

Presidente dell'O.I.V.: Prof. Riccardo Realfonzo
Componente O.I.V.: Dott.ssa. Genoveffa Tadonio
Componente O.I.V.: Avv. Francesco Stabile

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE
PARERE SULLO SCHEMA DI CODICE DI COMPORTAMENTO

ALLEGATO n. 1: Raccomandazioni dell'OIV sul testo del Codice

N. Progr.	Articolo	Raccomandazione
1	1 comma 4	prevedere la possibilità di aggiornamento del codice anche nel caso di interventi legislativi sul tema
2	2 comma 2	aggiungere, dopo "...ed è sottoscritto in segno di ricevuta": <i>a comprova dell'avvenuta notifica</i>
3	5 comma 2	il testo del comma 2 potrebbe essere sostituito dal seguente; <i>"In caso di trasferimento ad altro ufficio e per i dipendenti neoassunti, iscritti ad associazioni od organizzazioni, la comunicazione di cui al comma 1, deve essere effettuata entro venti giorni dalla data di assegnazione all'Ufficio".</i>
4	9 comma 2	andrebbero richiamati anche gli obblighi di pubblicazione derivanti dalla legislazione regionale vigente
5	11 comma 1	Con riferimento all'ultimo periodo del comma 1, bisognerebbe far riferimento anche agli ordini/disposizioni dei dirigenti; pertanto, si potrebbe modificare come segue: <i>"Il dipendente deve rispettare tutte le disposizioni emanate dall'Amministrazione".</i>
6	13 comma 5	Previsione non da codice – Sarebbe preferibile eliminarla.
7	17 comma 4	La ripetitività andrebbe valutata in un periodo pluriennale (ad esempio un triennio)