



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA "GIORGIO FUÀ,,

Corso di Laurea Magistrale in Management Pubblico e Dei Sistemi  
Socio-Sanitari

Revisione e aggiornamento del codice di comportamento sulle  
linee guida del 2019; integrazione con il sistema di valutazione e  
misurazione della performance.

Revision and update of the code of conduct on the 2019 guidelines:  
integration with the performance evaluation and measurement system.

Relatore: Luca Del Bene

Correlatrice: Monja Marinelli

Tesi di Laurea di: Giovanna Lenci



MONJA  
MARINELLI  
20.09.2021  
16:07:28  
GMT+01:00

Anno Accademico 2020 – 2021

1. Introduzione
2. Le norme
  - 2.1 L'ANAC
  - 2.2 Delibera n. 358/2013 – Linee Guida Codice di Comportamento negli enti del SSN
  - 2.3 Delibera n. 177/2020 – Linee Guida in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche
3. Il codice di comportamento come strumento manageriale
4. L'azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti Marche Nord
  - 4.1 Aggiornamento del codice di comportamento aziendale dei dipendenti e integrazione con il sistema di valutazione della performance
  - 4.2 Revisione schede di valutazione dei dirigenti
  - 4.3 Revisione schede di valutazione degli altri dipendenti aziendali
5. Conclusioni
6. Bibliografia e sitografia

## **1.INTRODUZIONE**

Il lavoro consiste nello studio e il confronto tra la delibera n.358/2013 in materia di Linee Guida di Codice di Comportamento negli enti del SSN e la delibera n.177/2020 che concerne le Linee Guida in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche. Successivamente il lavoro è proceduto con lo studio e l'approfondimento dello strumento manageriale del "codice di comportamento" ed infine con un focus di quanto studiato precedentemente nel caso specifico dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Marche Nord. In particolar modo in quest'ultima parte ho trattato il lavoro di revisione e aggiornamento del Codice di Comportamento Aziendale dei Dipendenti.

Nello specifico quindi, ed è qui che si concentra il cuore e l'obbiettivo dell'intero lavoro, ho voluto illustrare l'integrazione effettuata tra il codice di comportamento aziendale con il sistema di valutazione della performance. All'interno del codice sono state illustrate le schede di valutazione dei dirigenti e dei dipendenti aziendali.

## 2. LE NORME

### 2.1.1 L'ANAC

L'ANAC è un'autorità amministrativa indipendente la cui missione istituzionale è individuata nell'azione di prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa. L'attività di ANAC si esplica attraverso la vigilanza su vari fronti: applicazione della normativa anticorruzione e rispetto degli obblighi di trasparenza, conferimento degli incarichi pubblici, conflitti di interesse dei funzionari, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. L'ANAC è organo collegiale composto dal Presidente e da quattro componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico sia in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione. I principali ruoli che svolge l'ANAC sono quelli di trasparenza, anticorruzione e vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici. Per quanto riguarda la trasparenza l'ANAC tutela i diritti dei cittadini parte dall'accessibilità dei dati e dei documenti delle pubbliche amministrazioni: si occupano di vigilare sul rispetto della normativa sulla trasparenza. Prevengono inoltre la corruzione delineando misure organizzative che rendano più difficile il suo verificarsi. Svolgiamo un'attività di vigilanza nell'ambito degli incarichi della pubblica amministrazione. Svolgiamo inoltre funzioni consultive a favore delle amministrazioni e di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza. Svolgono un'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici. Portiamo avanti un'attività consultiva attraverso l'emanazione di pareri sulla normativa e di precontenzioso, finalizzati alla risoluzione delle controversie insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara. Per coadiuvare le amministrazioni, mettiamo a disposizione delle stazioni appaltanti bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri strumenti di regolamentazione flessibile.

Le principali attività che l'ANAC svolge in relazione alla prevenzione della corruzione sono:

- Predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).
- Funzioni consultive e di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza.
- Vigilanza sull'adozione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) e dei Codici di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni.
- Esercizio del potere di ordine e del potere sanzionatorio in caso di mancata adozione/pubblicazione dei PTPC e dei Codici di comportamento.
- Monitoraggio sull'introduzione delle misure di prevenzione della corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni, degli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché, limitatamente alle attività di pubblico interesse, degli enti partecipati.
- Vigilanza sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi e sull'imparzialità dei pubblici funzionari.
- Funzioni consultive in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali.
- Vigilanza sulle segnalazioni di whistleblowing, proponendo, se ricorrono i presupposti, l'irrogazione di sanzioni amministrative.

Le attività inerenti alla trasparenza sono:

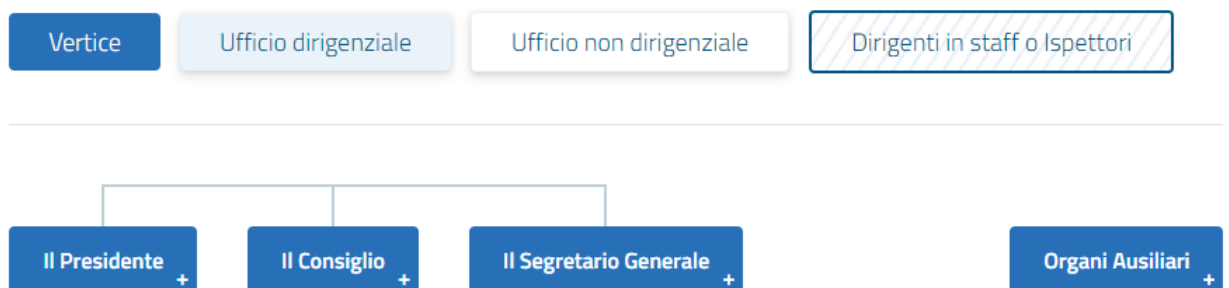
- Vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione.
- Definizione di criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.
- Vigilanza sull'inserimento nel PTPC di un'apposita sezione dedicata alla trasparenza; esercizio del potere di ordine e sanzionatorio in caso di mancata adozione/pubblicazione
- Definizione di linee guida, d'intesa con il Garante della Protezione dei Dati Personali, sulle esclusioni e sui limiti all'esercizio dell'accesso.

Infine quelle inerenti ai contratti pubblici sono:

- Vigilanza sui contratti pubblici e sul sistema di qualificazione degli operatori economici.

- Vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti.
- Funzioni consultive attraverso l’emanazione di pareri sulla normativa e pareri di precontenzioso, anche con carattere vincolante.
- Funzioni di regolazione attraverso l’adozione di linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri strumenti di regolamentazione flessibile.
- Gestione dell’albo delle amministrazioni e degli enti che fanno affidamenti in house.
- Elaborazione dei costi standard per i lavori pubblici e dei prezzi di riferimento di beni e servizi.
- Legittimazione ad agire in giudizio per l’impugnazione di bandi, atti generali e provvedimenti relativi a contratti pubblici di rilevante impatto economico.
- Funzioni ispettive attraverso la richiesta di informazioni o di esibizione di documenti e dati.
- Poteri sanzionatori di natura pecuniaria e/o interdittiva nei confronti di soggetti che rifiutano od omettono di trasmettere le informazioni richieste e nei confronti degli operatori economici in caso di falsa dichiarazione o documentazione in sede di gara.
- L’Autorità, secondo quanto dispone la L. 190/2012 (art. 1, co. 2, lett. a), promuove la condivisione e lo scambio di informazioni, dati, metodologie e pratiche di prevenzione della corruzione con le omologhe autorità degli altri Stati.
- Essa si qualifica quindi come l’autorità nazionale preposta a promuovere la prevenzione e mettere a punto efficaci e coordinate misure di contrasto, anche sul piano delle relazioni internazionali.
- Ai sensi dall’art. 6, co. 3, della Convenzione delle Nazioni Unite di Merida (UNCAC, 2003) dal 2014 l’Autorità è accreditata nella Directory dell’United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) come autorità nazionale indipendente per il contrasto alla corruzione.
- L’ANAC contribuisce al conseguimento dei fini che gli obblighi convenzionali stabiliscono, anche attraverso la collaborazione con i paritetici organi stranieri, la partecipazione ai numerosi cicli di peer review e ai tanti “tavoli” internazionali di cooperazione intergovernativa (Nazioni Unite, OCSE, OSCE, Consiglio d’Europa, Unione europea, G20, G7, OGP, etc.).
- Per iniziativa dell’Autorità (che ha associato ad essa le Autorità anticorruzione francese e croata) il 16 ottobre 2018 a Šibenik è stata costituita la rete di autorità nazionali per la prevenzione della corruzione.
- Vi aderiscono fin dall’inizio sedici Paesi europei (Albania, Azerbaigian, Bosnia Erzegovina, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Moldavia, Montenegro, Romania, Serbia, Slovacchia, Ucraina, Slovenia), ai quali si è aggiunto il Benin.
- La Rete si propone di contribuire al miglior adempimento delle raccomandazioni internazionali adottate in materia di prevenzione della corruzione nell’ambito dei diversi cicli di peer review; alla rilevazione, sistematizzazione e diffusione delle good practices su temi di particolare rilievo per la materia, quali, fra gli altri, i codici di condotta, la trasparenza, la strategia risk-based, la formazione, la tutela del whistleblower.
- Numerosi Paesi, attraverso i canali diplomatici o contatti diretti, fanno pervenire all’Autorità richiesta di materiale informativo, documenti normativi specifici, evidenza delle esperienze e pratiche anticorruzione e/o hanno inoltrato inviti per visite istituzionali, proposte di accordi di cooperazione, richieste di incontri per scambio di informazioni e per formazione/assistenza tecnica.

#### L’ORGANIGRAMMA DELL’ANAC



Tab. II,1

## 2.1.2 LA STORIA DELL'ANAC

Nell'ottica di rafforzare la legislazione relativa all'anticorruzione e la lotta a questa tipologia di reati, il Governo, con il recente decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, ha scelto di far confluire l'AVCP, l'autorità preposta alla vigilanza del settore dei contratti e degli appalti pubblici, nell'**ANAC**, l'**Autorità Nazionale Anticorruzione**.



Foto II,1

L'**AVCP** venne istituita con la legge 109/1994 (la cosiddetta "Legge Merloni") e, dunque, in piena Tangentopoli, con l'intenzione da parte del legislatore, di costituire un ente preposto a vigilare in un settore particolarmente soggetto ad essere colpito da fenomeni corruttivi quale quello dei contratti e degli appalti pubblici.

L'AVCP, disciplinata poi dal **Codice dei Contratti Pubblici**, essendo però priva di poteri realmente incisivi, recava fin dall'inizio una serie di difetti e carenze, che, col passare del tempo, la resero semplicemente un ulteriore controllore che si andò ad aggiungere a meccanismi di controllo già esistenti e più efficaci come quello esercitato ex post dal potere giudiziario.

Di conseguenza, l'AVCP non riuscì ad assumere il ruolo istituzionale per il quale era stata istituita, assumendo perlopiù compiti di consulenza e interpretativi senza però riuscire ad esercitare un ruolo efficiente ed efficace in materia di prevenzione della corruzione. Sono stati proprio tali limiti e carenze quindi, a spingere il legislatore a decretare la soppressione dell'AVCP e, quindi, dei suoi organi, e ad attribuirne compiti, poteri e risorse direttamente all'ANAC a partire dall'entrata in vigore dell'art. 19 del d.l. 90/2014.

L'ANAC, originariamente **Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche**, venne istituita con la legge del 6 novembre 2012 n. 190 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") con compiti di valutazione della trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Successivamente la Commissione, con la legge del 30 ottobre 2013, n.125 ("Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni") assunse la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza.

L'attuale **composizione dell'ANAC**, ai sensi del comma 3 dell'art. 13 del d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, è collegiale e consta in 4 membri cui si aggiunge il presidente (oggi il Magistrato Raffaele Cantone).

L'Autorità nazionale anticorruzione, nella sua attuale configurazione, è stata istituita dal decreto-legge n. 90/2014 convertito dalla legge n. 114/2014, che ha unificato la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (istituita nel 2009 dalla legge

Brunetta e riformata nel 2012 dalla legge Severino) con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (istituita nel 1994 con la legge Merloni).

Per l'esattezza l'Autorità nasce con la legge 6 novembre 2012, n. 190, la c.d. legge Severino, che prevede la sua istituzione e l'assorbimento delle competenze della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT). Essa viene deputata appunto al contrasto alla corruzione nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale con la convenzione di Merida. L'ente assume così i compiti di tutela dell'integrità dell'amministrazione pubblica, controllo, prevenzione e il contrasto della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione. Ciò principalmente in una logica preventiva piuttosto che repressiva.

Il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 attribuisce alla Autorità una nuova denominazione, che così diviene quella di *Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche*. Il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 rimodula — accorciandolo — il nome dell'Autorità, che diviene così quello attuale di *Autorità nazionale anticorruzione* e le attribuisce la competenza in materia di contratti pubblici togliendole invece i compiti in materia di misurazione e valutazione delle performance, trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>[4]</sup>.

Come presidente il Governo Renzi nomina il magistrato Raffaele Cantone alla carica di Presidente. Il 23 ottobre 2019 Cantone si dimette, dopo averlo annunciato il 23 luglio 2019, a causa di disaccordi con il Governo Conte I<sup>[5]</sup>; la funzione di Presidente *ad interim* è assunta, sulla base del Regolamento, dal consigliere più anziano di età, Francesco Merloni.

Dal 21 settembre 2020 il presidente è Giuseppe Busia.

### **2.1.3 FINANZIAMENTO**

Come per la CONSOB, a partire dal 2007 il finanziamento dell'ANAC si basa sulle contribuzioni del mercato sul quale la stessa ANAC vigila, come sancito dall'art. 1 commi 65-67 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

## **2.2 DELIBERA N. 358/2013 – LINEE GUIDA CODICE DI COMPORTAMENTO NEGLI ENTI DEL SSN**

Ai fini dell'aggiornamento e revisione del codice di comportamento delle aziende pubbliche si deve tener conto di due normative fondamentali: la delibera n. 358/2013 e la delibera n.177/2020. Questi due documenti vanno studiati, analizzati ed infine confrontati.

Le linee guida sono il prodotto di un lavoro congiunto svolto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.), dal Ministero della Salute e dall'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS). Questo lavoro tiene conto, senza pretesa di esaustività, dei risultati dell'analisi compiuta su un campione di sessanta enti del SSN rappresentativo per area geografica e per tipologia. Da questa analisi sono state tratte buone prassi trasferibili quali suggerimenti operativi da contestualizzare rispetto alle peculiarità dell'organizzazione di riferimento. Tra le prassi più virtuose emerse dall'analisi del campione, si evidenzia l'adozione di un documento unico che coniuga le finalità del codice etico e quelle del codice di comportamento. Tale soluzione consente di superare le difficoltà riscontrate nell'applicazione di due distinti strumenti normativi alle diverse componenti dell'organizzazione sanitaria.

### **2.2.1 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

La normativa che è stata presa di riferimento per la stesura della delibera del 2013 è la seguente:

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi”;
- Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
- Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 “Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro”;
- Legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”;
- Decreto del Presidente della Repubblica 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 C.I.V.I.T. n. 75 del 24 ottobre 2013 “Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, D.lgs. n. 165/2001)”;
- Determinazione A.N.AC. del 28 ottobre 2015, n. 12 “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”;
- Determinazione A.N.AC. del 3 agosto 2016, n. 831 “Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016”.

### **2.2.2 PRINCIPI GENERALI**

Si raccomanda che il codice contenga un rinvio generale ai contenuti del Regolamento e introduca previsioni più specifiche sulla base delle indicazioni contenute nelle presenti linee guida e richiami all'osservanza dei principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, indipendenza e imparzialità, efficacia, efficienza e sostenibilità, nonché dei principi di centralità della persona, di accessibilità, appropriatezza, qualità e sicurezza delle prestazioni e delle attività sanitarie, di umanizzazione delle cure, di obiettività e indipendenza nell'attività di sperimentazione e ricerca e tutela della riservatezza.



### **2.2.3 AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE**

Le raccomandazioni per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione sono le seguenti:

- individuare le figure o l'ufficio cui è demandata la responsabilità della diffusione e della vigilanza del rispetto dello stesso; -
- coordinare le ipotesi di violazione di disposizioni in esso contenute con le previsioni di legge e contrattuali in materia di sanzioni disciplinari;
- armonizzare le proprie prescrizioni con gli obiettivi aziendali, garantendo anche il collegamento con il piano annuale di valutazione delle performance aziendali, individuali e dell'organizzazione.

### **2.2.4 AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE**

Il Codice dovrebbe applicarsi a tutti coloro che prestano attività lavorativa a qualsiasi titolo per l'ente, prestando particolare attenzione a:

- a. personale operante presso le strutture del SSN a qualunque titolo, compresi tutti coloro che a qualunque titolo svolgono attività assistenziale, anche in prova, inclusi i medici in formazione specialistica, i medici e gli altri professionisti sanitari convenzionati, i dottorandi di ricerca formalmente autorizzati;
- b. coloro che ricoprono ruoli e/o svolgono funzioni strategiche in seno all'organizzazione;
- c. personale operante nelle aree c.d. "a rischio generale o specifico";
- d. soggetti impiegati presso le strutture di rappresentanza legale dell'amministrazione;
- e. componenti di organi, titolari di incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico-amministrativo e soggetti impiegati presso i suddetti uffici;
- f. soggetti impiegati presso gli uffici per le relazioni con il pubblico;
- g. dipendenti di altre pubbliche amministrazioni in comando, distacco o fuori ruolo, comunque vincolati da un rapporto di lavoro con l'amministrazione;
- h. collaboratori e consulenti dell'amministrazione con qualsiasi tipologia di contratto o incarico, conferito a qualsiasi titolo;
- i. collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni e/o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Per quanto attiene ai soggetti di cui alle lettere e), h) e i), si raccomanda di inserire nei bandi di gara, negli atti di incarico, nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o conclusi con imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice e dal Regolamento. Nel rispetto dei principi generali contenuti all'art. 3 del Regolamento è auspicabile inoltre che la presa d'atto del Codice avvenga, a regime, al momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, formandone parte integrante e che, contestualmente, gli uffici, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, provvedano alla conservazione della dichiarazione di presa d'atto sottoscritta dal soggetto tenuto al rispetto del Codice.

### **2.2.5 PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

Il Codice armonizza le proprie previsioni con le misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e nei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione (PTPCT) aziendali. Si raccomanda che il Codice:

- stabilisca il rispetto degli specifici obblighi di dichiarazione previsti nel PNA -sezione sanità- e nei PTPCT mediante il rinvio alle misure ivi contenute;

- assicuri la tutela dei soggetti che, fuori dai casi di responsabilità per calunnia o diffamazione, denuncino alle Autorità preposte illeciti di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (tutela del whistleblower);

-ribadisca i divieti stabiliti dall'art. 4 del Regolamento in materia di regali, compensi ed altre utilità prevedendo altresì procedure per il trattamento dei regali e delle altre utilità ricevuti al di fuori dei casi consentiti;

-ribadisca il divieto di accettare, per sé o per altri, somme di denaro per qualunque importo e a qualunque titolo;

-preveda l'utilizzo della modulistica di dichiarazione pubblica di interessi di cui alla Determinazione A.N.AC. del 28 ottobre 2015, n. 12 anche al fine di monitorare la ricezione di regali o altre utilità, nonché di valutarne la frequenza e l'abitudine;

-preveda un'adeguata attività di formazione rispetto ai contenuti del Codice e di partecipazione attiva dei soggetti destinatari, in caso di aggiornamento dello stesso.

### **2.2.5 CONFLITTO DI INTERESSI**

Il tema del conflitto di interessi va inteso in un'accezione ampia, come ogni situazione nella quale un interesse del soggetto tenuto al rispetto del Codice interferisce o potrebbe interferire con lo svolgimento imparziale dei suoi doveri pubblici. Il conflitto, in particolare, può essere:

- a. attuale, ovvero presente al momento dell'azione o decisione del soggetto tenuto al rispetto del Codice;
- b. potenziale, ovvero che potrà diventare attuale in un momento successivo;
- c. apparente, ovvero che può essere percepito dall'esterno come tale;
- d. diretto, ovvero che comporta il soddisfacimento di un interesse del soggetto tenuto al rispetto del Codice;
- e. indiretto, ovvero che attiene a entità o individui diversi dal soggetto tenuto al rispetto del Codice ma allo stesso collegati.

Si raccomanda, pertanto, che il Codice stabilisca l'obbligo di:

- prevenire ogni situazione che possa creare un conflitto di interessi, per esempio astenendosi dal prendere decisioni o svolgere attività in situazioni di conflitto di interessi;

-valutare le condizioni che possono dare luogo al verificarsi di un possibile conflitto di interessi come indicato, a titolo esemplificativo, nel seguente schema:

Per valutare la sussistenza di un conflitto di interessi, anche potenziale, può essere utile porsi alcune domande come le seguenti: 1. Il regalo, l'attività proposta o la relazione ha qualche afferenza con l'attività del mio ente? 2. Il regalo, l'attività proposta o la relazione interferisce con il mio ruolo, orario di lavoro e risorse dell'ente? 3. Ho un interesse personale che confligge o può essere percepito in conflitto con il mio dovere pubblico? 4. Potrebbero esserci vantaggi per me ora o nel futuro che rischiano di mettere in dubbio la mia obiettività? 5. Come sarà visto all'esterno il mio coinvolgimento nella decisione o azione? 6. Come potrebbe essere percepito il mio coinvolgimento nell'attività dell'associazione X? 7. Esistono rischi per la reputazione mia o per la mia organizzazione? 8. Quali sono le possibili conseguenze per me e per il mio ente se ignoro il conflitto di interessi?

Tab. II,2

-gestire le situazioni di conflitto di interessi comunicando tempestivamente al responsabile dell'ufficio preposto, ogni situazione di conflitto di interessi, così da permettere all'ente di evitare il manifestarsi del conflitto e/o di risolverlo.

### **2.2.6 PROCEDURE PER LA COMUNICAZIONE E LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI**

Si raccomanda che il Codice:

- preveda procedure univoche per la gestione del conflitto di interessi anche all'interno delle singole unità operative, con particolare riferimento alle situazioni che potrebbero determinare l'obbligo di astensione previsto dall'art. 7 del Regolamento;
- disponga che la comunicazione della situazione di conflitto potenziale o attuale da parte del soggetto avvenga tempestivamente e comunque non oltre dieci giorni dal momento in cui il conflitto potenziale o attuale si è manifestato o in cui la variazione delle condizioni si sia verificata;
- richiami l'obbligo di vigilanza in capo all'amministrazione - e in particolare al RPCT - sul rispetto dei tempi di presentazione delle dichiarazioni e sull'effettiva adozione dei provvedimenti conseguenti.

Si descrive di seguito un modello esemplificativo di procedura per la gestione di un eventuale conflitto di interessi:

Modello esemplificativo di procedura per la gestione di un eventuale conflitto di interessi: 1. il responsabile dell'ufficio di appartenenza del soggetto coinvolto nell'ipotesi di conflitto d'interessi I, esamina le circostanze e valuta se la situazione realizza o meno un conflitto di interessi; 2. se la situazione realizza un conflitto di interessi il responsabile di cui al punto 1 risponde per iscritto all'interessato comunicando gli esiti della valutazione; 3. il responsabile di cui al punto 1 assume, motivandola, una delle determinazioni conseguenti: a) richiesta di astensione dell'interessato dall'incarico/procedimento; b) permanenza dello stesso nell'incarico/procedimento; 4. nel caso di cui al punto 3 lett. a) il responsabile dell'ufficio provvede, nel rispetto del principio di proporzionalità, a: a) rappresentare al vertice aziendale l'esistenza del conflitto d'interessi; b) proporre l'affidamento dell'interessato ad altro incarico; c) proporre il trasferimento dell'interessato ad altro ufficio; d) dare comunicazione al responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) della soluzione adottata anche al fine di assicurare la continuità amministrativa.

Tab II,3

### **2.2.7 CONFLITTO DI INTERESSI E PARTECIPAZIONE AD ASSOCIAZIONI O ORGANIZZAZIONI**

E' auspicabile che le strutture sanitarie provvedano, sulla base degli scopi che le associazioni o organizzazioni perseguono, a mappare preliminarmente, in via indicativa ma non esaustiva, anche su base interaziendale e/o per aggregazioni territoriali (es. aree vaste/bacini) gli ambiti di attività che, anche in quanto parzialmente coincidenti con le funzioni proprie dell'Ente/degli Enti sanitario/i, potrebbero determinare situazioni soggettive di conflitto di interessi. E' altresì auspicabile che la mappatura sia pubblicata sui siti istituzionali dell'Ente/degli Enti interessato/i nella sezione Amministrazione trasparente.

Si suggerisce che il Codice preveda che:

- il soggetto che abbia aderito o che abbia intenzione di aderire a una associazione o organizzazione che opera negli ambiti di attività sopra mappati, sia tenuto alla relativa dichiarazione, al fine di consentire all'amministrazione una valutazione preliminare, sulla base degli scopi e degli ambiti di attività della associazione/organizzazione stessa, delle eventuali ipotesi di insorgenza del conflitto. Qualora il soggetto adempia all'obbligo di dichiarazione soltanto dopo l'adesione, si suggerisce che il Codice preveda che la dichiarazione sia effettuata tempestivamente e comunque non oltre dieci giorni dall'adesione;
- l'eventuale mancata dichiarazione da parte del soggetto configuri una violazione degli obblighi di servizio e conseguentemente comporti l'avvio di un procedimento disciplinare;
- il soggetto non eserciti pressioni nei confronti di colleghi e altri operatori o utenti dei servizi, con i quali venga in contatto durante l'attività professionale, al fine di agevolare l'adesione ad associazioni o organizzazioni, indipendentemente dal carattere delle stesse o dalla possibilità o meno di derivarne vantaggi di qualsiasi natura;
- il destinatario delle dichiarazioni sia il RPCT, di norma per il tramite dei livelli dirigenziali preposti alle singole aree di interesse cui compete la verifica delle dichiarazioni e la relativa presa d'atto. Il RPCT è auspicabile svolga un monitoraggio sui contenuti di tali dichiarazioni.

### **2.2.8 RELAZIONI INTERNE ED ESTERNE**

Il Codice stabilisce l'obbligo fondamentale di agire con onestà, professionalità, imparzialità, discrezione e riservatezza e di evitare comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine dell'ente. Al fine di garantire la piena osservanza di tali principi, si raccomanda che il Codice, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, preveda i richiami di cui ai punti seguenti la cui successione non risponde ad un precostituito ordine di priorità:

- il divieto di porre in essere azioni e comportamenti, anche al di fuori dell'orario lavorativo, che possano pregiudicare gli interessi dell'amministrazione o nuocere alla sua immagine;
- il divieto di accettare e/o proporre lo scambio di agevolazioni riguardanti pratiche di ufficio con altri soggetti;
- il divieto di interloquire con superiori gerarchici e colleghi allo scopo di influenzare la gestione non corretta di pratiche dell'ufficio, facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione;
- il divieto di anticipare i contenuti e/o diffondere gli esiti dei procedimenti di gara, di concorso, o comunque di selezione pubblica prima che siano conclusi e ne sia stata data pubblicizzazione; -
- il divieto di diffondere informazioni e/o commenti, anche attraverso il web e i social network, volutamente atti a ledere l'immagine o l'onorabilità di colleghi, superiori gerarchici o dell'amministrazione di appartenenza;
- il riferimento all'obbligo di riportare nelle comunicazioni tutti gli elementi idonei all'individuazione del responsabile dell'attività amministrativa cui le comunicazioni afferiscono;
- il riferimento agli obblighi relativi al rispetto dell'orario di lavoro e alla corretta rilevazione della presenza in servizio;
- il riferimento agli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro, con particolare attenzione al rispetto delle norme sul corretto utilizzo dei dispositivi di protezione individuale (DPI);
- il riferimento all'obbligo di conoscenza dei sistemi aziendali per la gestione dei rischi contenuti nel Documento di Valutazione dei Rischi e di adeguare ad essi il proprio comportamento;
- il richiamo al rispetto della disciplina dei rapporti con gli organi di informazione e di stampa;
- il richiamo al principio di adeguarsi con tempestività e flessibilità ai cambiamenti determinati nell'organizzazione dal progresso scientifico e tecnologico nonché da quelli derivanti da processi di riorganizzazione;
- il riferimento all'obbligo di osservare le disposizioni aziendali in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, di divieto di fumo e di partecipazione a momenti conviviali o celebrativi che non siano stati espressamente autorizzati dal dirigente o dal responsabile del servizio;
- il riferimento alle norme che disciplinano i comportamenti individuali nello svolgimento delle attività di sperimentazione e ricerca;
- il richiamo alla disciplina per regolamentare l'accesso all'interno della struttura sanitaria degli informatori scientifici e dei soggetti che, per conto delle aziende produttrici/distributrici, propongono la vendita o illustrano l'utilizzo di farmaci e/o dispositivi medici. La stessa dovrebbe configurare misure di trasparenza volte a tracciare i contatti tra i professionisti e i soggetti incaricati dalle suddette aziende quali, a titolo esemplificativo, l'istituzione di un registro che attesti l'accesso di informatori o degli altri soggetti sopra citati all'interno dell'ente sanitario, l'interlocutore e la motivazione e il divieto di ricevere i soggetti in questione al di fuori di una fascia oraria predeterminata;
- il richiamo al rispetto della disciplina aziendale relativa a sperimentazioni e sponsorizzazioni con specifico riferimento alle procedure previste nei relativi regolamenti, opportunamente integrati con le indicazioni contenute nelle Determinazioni dell'Autorità n.12/2015 e n.831/20162 ;
- il riferimento all'obbligo di fornire al pubblico i chiarimenti dovuti, curando la chiarezza espositiva e l'intelligibilità dei contenuti;
- le indicazioni per gli addetti all'URP riguardanti, in particolare, la gestione dei reclami e delle segnalazioni degli utenti.

### **2.2.9 MISURE SPECIFICHE PER L'ATTIVITA' ASSISTENZIALE**

Per quanto riguarda le attività assistenziali, si raccomanda che il Codice contenga indicazioni specifiche, come ad esempio:

- il richiamo all'obbligo del rispetto delle liste e della riduzione dei tempi di attesa e delle relative discipline regolamentari;
- il richiamo all'obbligo per il personale sanitario di tenere distinte attività istituzionale e attività libero professionale, per ciò che riguarda i rispettivi tempi, luoghi e modalità di svolgimento;
- il divieto di condizionare il paziente orientandolo verso la visita in regime di libera professione;
- il richiamo all'obbligo del medico di garantire la tracciabilità dei pagamenti e la tempestiva contabilizzazione a consuntivo delle somme incassate nell'attività libero professionale intramuraria;
- il richiamo al corretto assolvimento degli obblighi informativi e alle relative tempistiche di trasmissione dei flussi sulle prestazioni sanitarie erogate;
- il richiamo all'obbligo di aggiornamento professionale per il personale sanitario;
- il divieto di percepire corrispettivi di qualsivoglia natura nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali che non siano consentiti dalla legge, previsti dal contratto collettivo e autorizzati dalla propria azienda;
- il divieto di indicare nella documentazione sanitaria, nei limiti e alle condizioni previste dalla normativa vigente in materia, il nome commerciale dei farmaci prescritti e/o consigliati, all'atto della prescrizione e/o del consiglio terapeutico, in sede di dimissione dalla struttura sanitaria e/o a seguito di visita ambulatoriale; - il richiamo all'osservanza dei principi deontologici e di imparzialità anche nella prescrizione/conseglio terapeutico di altri prodotti diversi dai farmaci (come ad esempio prodotti sostitutivi del latte materno);
- il richiamo al rispetto dei turni di lavoro programmati, salvo giusta causa adeguatamente motivata;
- il divieto di utilizzare divise e indumenti forniti al personale al di fuori dei luoghi e degli orari di lavoro;
- il richiamo all'obbligo della corretta tenuta e gestione della documentazione clinica.

Al fine di disporre di ulteriori elementi conoscitivi che concorrano alla concreta attuazione della normativa in materia di relazioni interne ed esterne, è auspicabile che il questionario per la rilevazione della qualità percepita dell'assistenza ricevuta venga tradotto in più lingue e predisposto in forma anonima, prevedendo, all'interno dello stesso, una sezione per le osservazioni, da parte dell'utente, riguardanti la percezione di eventuali anomalie nella relazione intercorsa con gli operatori. Il questionario compilato dovrebbe pervenire direttamente al responsabile della struttura di valutazione interna, evitando commistioni con gli operatori dell'U.O. in cui è stata erogata l'assistenza. Il responsabile della struttura di valutazione dovrebbe trasmettere il questionario al RPCT in tutti i casi in cui le suddette anomalie siano da ricondurre alle competenze di quest'ultimo. Un aspetto di particolare importanza che il Codice dovrebbe disciplinare consiste nella corretta comunicazione dei rischi legati al percorso di cura, con tutte le precisazioni e i chiarimenti necessari, al fine di garantire la sottoscrizione consapevole del consenso informato e il miglioramento delle relazioni tra il personale sanitario e il paziente, i suoi familiari e/o il caregiver familiare.

### **2.2.10 DISPOSIZIONI PER I DIRIGENTI**

Con riguardo all'ambito di responsabilità dirigenziale, si raccomanda che il Codice preveda che il dirigente, ciascuno per l'ambito di propria competenza e in relazione alla natura dell'incarico e ai connessi livelli di responsabilità:

- promuova la conoscenza e la massima diffusione dei contenuti del Codice presso coloro che operano nelle strutture di afferenza;
- assicuri, intervenendo anche nella programmazione annuale, la formazione continua in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e integrità;
- attivi tempestivamente il procedimento disciplinare in caso di accertate violazioni del Codice;

- rispetti in prima persona e vigili sul rispetto delle regole in materia di incompatibilità, incarichi di lavoro e cumulo di incarichi da parte dei soggetti operanti presso l'ente e tenga conto degli esiti della vigilanza ai fini del rilascio di eventuali autorizzazioni e dei possibili conflitti di interessi;

- assolva tempestivamente agli obblighi di comunicazione di cui al comma 3 dell'art. 13 del Regolamento, entro e non oltre dieci giorni dal conferimento dell'incarico, nonché all'aggiornamento – preferibilmente a cadenza annuale - della comunicazione relativa a partecipazioni azionarie e ad altri interessi finanziari, che possono porre il dirigente medesimo in posizione di conflitto di interessi;

- predisponga adeguati mezzi di comunicazione affinché i dipendenti, assenti per ragioni di salute, che abbiano legittima esigenza di allontanarsi dal proprio domicilio, possano informare l'ufficio di appartenenza di tale circostanza attraverso una utenza telefonica o indirizzo di posta elettronica, esclusivamente dedicati alle comunicazioni relative a eventuali allontanamenti dal domicilio;

- adotti o contribuisca ad adottare le misure necessarie per proteggere l'integrità fisica e psicologica delle persone, impegnandosi a mantenere ambienti e climi di lavoro sicuri e salubri in conformità alla normativa vigente nazionale e internazionale;

- segnali tempestivamente le infrazioni di cui venga a conoscenza, prestando la propria collaborazione quando richiesta, e provveda ad informare il dirigente gerarchicamente superiore delle eventuali situazioni che necessitano di una tempestiva denuncia alle Autorità competenti;

- adotti ogni cautela di legge nel caso in cui riceva segnalazioni di illeciti, affinché il segnalante sia tutelato ai sensi dell'art. 54 bis, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" e che siano previste forme di tutela da misure discriminatorie dirette o indirette anche per i testimoni. Si raccomanda, inoltre, che il Codice preveda, tra i criteri di misurazione e valutazione della performance del dirigente, il rispetto del Codice medesimo, nonché il corretto esercizio della vigilanza sull'attuazione e sul rispetto degli obblighi dello stesso.

Al fine di contestualizzare la disciplina generale alle peculiarità del singolo ente anche con specifico riferimento alle attività negoziali, si raccomanda che il Codice stabilisca, oltre a quanto già previsto nell'art. 14 del Regolamento, il dovere, da parte dei soggetti tenuti alla sua osservanza, di agire secondo il principio dell'ottenimento del massimo vantaggio per l'Amministrazione nel perseguimento dei propri fini istituzionali. A titolo esemplificativo, si suggerisce il richiamo al rispetto del principio di libera concorrenza nello svolgimento delle gare pubbliche e il divieto di inserire nei capitolati speciali caratteristiche tecniche non oggettivamente giustificate. Si suggerisce altresì che il Codice preveda il riferimento al divieto di chiedere e/o accettare benefit impropri per uso privato, quali, a titolo esemplificativo:

- eccedenze di fornitura conseguenti ad acquisti;

- campioni gratuiti di beni in quantità superiore a quanto previsto dalla normativa o da specifiche procedure aziendali;

- doni che, seppur presentati con valore al di sotto della soglia consentita, siano percepiti dal ricevente di valore superiore e/o siano elargiti con ricorrenza;

- comodati d'uso e valutazioni in prova che non siano stati autorizzati dalla direzione aziendale e il cui impiego non sia pertinente alle funzioni svolte dal soggetto e/o dalla unità operativa presso cui lo stesso è incardinato;

- benefici economici a qualunque titolo derivanti dall'instaurarsi di relazioni extra ufficio. Infine, il Codice dovrebbe prevedere che, in sede contrattuale, i singoli fornitori e/o appaltatori si impegnino espressamente a condividere e a rispettare i principi sopra enunciati.

## **2.2.11 VIGILANZA, MONITORAGGIO, ATTIVITA' FORMATIVA, CONTROLLI E RESPONSABILITA'**

Fermi i compiti di vigilanza assegnati direttamente dal Regolamento, le singole amministrazioni devono garantire la più ampia conoscenza del Codice e il massimo rispetto delle prescrizioni in esso contenute. Al fine di consentire un adeguato monitoraggio e di garantire i flussi informativi necessari al RPCT per la redazione della relazione annuale, è fondamentale che le amministrazioni prevedano che i responsabili delle singole strutture predispongano, con cadenza almeno annua, una relazione annuale da consegnare all'UPD e al RPCT, nella quale venga dato atto dei procedimenti disciplinari attivati e delle sanzioni eventualmente

irrogate, nonché delle segnalazioni relative a condotte illecite e/o fatti o illegalità nel rispetto della riservatezza. I medesimi incumbenti dovrebbero essere realizzati anche dall'UPD per i procedimenti disciplinari di propria competenza, riferendone al RPCT.

Al fine di rendere effettivamente vincolanti le prescrizioni comportamentali previste nel Regolamento è necessario che il Codice preveda il richiamo alle responsabilità conseguenti alla violazione degli obblighi nello stesso richiamati. Ferme restando le ipotesi di responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del soggetto tenuto al rispetto del Codice, la qualificazione della violazione degli obblighi imposti dallo stesso come comportamento contrario ai doveri d'ufficio e come fonte di responsabilità disciplinare, impone alle singole amministrazioni di realizzare le condizioni per poter effettivamente e concretamente esercitare il potere sanzionatorio. Per le suddette finalità, ferma restando la titolarità dell'esercizio del potere disciplinare in capo al soggetto preposto, è auspicabile che le singole amministrazioni provvedano a ricondurre le singole violazioni del Codice al tipo e all'entità delle sanzioni disciplinari applicabili. Per i casi in cui le violazioni delle disposizioni del Codice non siano direttamente riconducibili a fattispecie disciplinari, è opportuno individuare le sanzioni sulla base dei principi di responsabilità, proporzionalità, equità e parità di trattamento.

A riguardo, si suggerisce di adottare un'apposita tabella ricognitiva di corrispondenza tra le violazioni delle norme previste dal Codice e le infrazioni disciplinari previste dalle disposizioni, ferma restando l'immediata applicabilità delle norme stesse e la sanzionabilità delle infrazioni relative.

Pertanto, ogni soggetto tenuto al rispetto del Codice, al momento della stipula del contratto con l'amministrazione, dovrà dare atto di conoscere il Codice, le sue prescrizioni e le conseguenti responsabilità, anche disciplinari, in caso di violazione. E' inoltre opportuno sottolineare che le norme del Codice costituiscono altresì precise obbligazioni contrattuali e che, nei casi di violazione delle stesse, l'amministrazione agisce nei confronti del trasgressore, ricorrendo agli strumenti e alle tutele previste dall'ordinamento giuridico, quali, a mero titolo esemplificativo, la risoluzione del contratto e il risarcimento del danno, anche di immagine, derivato all'amministrazione dalla condotta lesiva. Le previsioni del Codice non escludono quelle previste dai codici dei singoli ordini/collegi/federazioni di appartenenza dei dipendenti pubblici e degli altri destinatari del Codice medesimo. Per quanto attiene alle modalità di divulgazione del Codice, è opportuno che le singole amministrazioni prevedano, a titolo indicativo ma non esaustivo:

- l'identificazione dei soggetti incaricati di curare la diffusione del Codice;
- la pubblicazione del Codice sul sito internet dell'amministrazione, nonché sulla rete intranet ove presente; -i sistemi di controllo interno a garanzia del rispetto delle prescrizioni contenute nel Codice;
- l'individuazione di iniziative formative idonee a garantire sia la conoscenza delle prescrizioni del Codice che la consapevolezza delle implicazioni derivanti dalla loro violazione.

È, infine, doveroso che le amministrazioni provvedano ad effettuare, ove necessario, aggiornamenti del Codice, anche in relazione agli esiti dell'attività di controllo e di formazione e ad eventuali sopraggiunte disposizioni normative e regolamentari in materia e compatibilmente con la natura delle disposizioni comportamentali per cui dovrebbe essere assicurata una durata di medio/lungo periodo.

Il documento si conclude sottolineando il fatto che il codice è uno strumento orientativo e non esaustivo per gli Enti del SSN e, pertanto, la predisposizione di ogni Codice necessita, per l'efficacia di impatto e di risultati attesi, di un'adeguata azione di coinvolgimento da parte del management aziendale della componente professionale allo scopo di diffonderne, in misura sempre maggiore, la conoscenza all'interno dell'organizzazione.

## **2.3 DELIBERA N. 177/2020 – LINEE GUIDA IN MATERIA DI CODICI DI COMPORTAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

### **2.3.1 FINALITA' DELLE LINEE GUIDA**

Tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono un ruolo importante nella strategia delineata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 rubricata “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e ad orientarle alla migliore cura dell’interesse pubblico, in una stretta connessione con i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT). L’art. 1, co. 44, della l. n. 190 del 2012 ha sostituito l’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 rubricato “Codice di comportamento”, prevedendo, da un lato, un codice di comportamento generale, nazionale, valido per tutte le amministrazioni pubbliche e, dall’altro, un codice per ciascuna amministrazione, obbligatorio, che integra e specifica il predetto codice generale. Il legislatore attribuisce, poi, specifico rilievo disciplinare alla violazione dei doveri contenuti nel codice. Il codice nazionale è stato emanato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62. Esso prevede i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta per i dipendenti pubblici e all’art. 1, co. 2 il codice rinvia al citato art. 54 del d.lgs. 165/2001 prevedendo che le disposizioni ivi contenute siano integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni. Per quanto riguarda i codici di amministrazione essi, ad oggi, risultano generalmente adottati. Tuttavia, la tendenza è stata fin da subito quella di emanare codici di comportamento meramente riproduttivi del codice generale. Salvo buone pratiche rilevate, non risulta cioè svolto quel lavoro richiesto di integrazione e specificazione dei doveri minimi posti dal d.P.R. n. 62 del 2013.

L’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 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». Le Linee guida dell’ANAC possono essere tanto generali quanto Linee guida di settore, destinate a specifiche categorie di amministrazioni. L’Autorità ha definito, con la delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, le prime Linee guida in materia, rivolte a tutte le amministrazioni. Per quanto riguarda le Linee guida di settore ha, invece, al momento adottato quelle per gli enti del servizio sanitario nazionale (Delibera n. 358 del 29 marzo 2017). Analoga iniziativa verrà attuata anche per il settore delle Università, in considerazione di quanto previsto nell’approfondimento ad esse dedicato del PNA 2017 (Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017).

Alla luce del percorso sin qui svolto, dall’analisi delle pratiche esistenti nonché a seguito di una apposita riflessione generale sul tema da parte di un gruppo di lavoro dedicato, l’Autorità ritiene necessario emanare nuove Linee guida di carattere generale. Ciò 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.

Con le presenti Linee guida, pertanto, l’Autorità intende 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. A tal fine una parte importante delle Linee guida è rivolta al processo di formazione dei codici - in cui risulta fondamentale la partecipazione dell’intera struttura- alle tecniche di redazione consigliate e alla formazione che si auspica venga rivolta a tutti i destinatari del codice.

### **2.3.2 FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO**

Fonte primaria della disciplina sui codici di comportamento è la Costituzione che impone che le funzioni pubbliche siano svolte con imparzialità (art. 97), al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) e con “disciplina e onore” (art. 54, co. 2). Lo ribadisce, per quel che qui interessa, la l. n. 190 del 2012 (art. 1 co. 59) che definisce le proprie disposizioni come di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all’art. 97 della Costituzione. La circostanza, poi, che la disciplina di revisione dei codici di comportamento sia inserita proprio nella legge 190 consente di ritenere che volontà del legislatore sia proprio quella di ancorare saldamente il codice di comportamento non solo alle suddette norme costituzionali, ma anche alla strategia



di prevenzione della corruzione nel settore pubblico. Il codice di comportamento adottato con d.P.R. 62/2013 rafforza l'effettività dei precetti costituzionali in tema di azione amministrativa, con disposizioni specifiche sulle modalità cui il dipendente pubblico deve ispirare la propria condotta. I principi generali sono improntati, nel rispetto della Costituzione, al servizio della Nazione con disciplina ed onore e all'esercizio imparziale dei propri compiti e funzioni nel perseguimento dell'interesse pubblico senza abuso della posizione o del potere di cui si è titolari (art. 3, co. 1, d.P.R. 62/2013). I singoli "doveri" imposti dal legislatore per il dipendente pubblico negli articoli dal 4 al 14 del d.P.R. 62/2013 traducono, poi, i suddetti principi costituzionali in regole e obblighi di condotta che i destinatari del codice sono tenuti ad osservare. Tali doveri consentono di orientare la tipizzazione delle condotte lecite e di quelle illecite e, quindi, di aiutare gli stessi destinatari del codice, oltre a coloro che esercitano la vigilanza, a valutare i comportamenti coerenti o meno rispetto alle previsioni generali.

### **2.3.3 FINALITA' E NATURA DEI CODICI**

Le amministrazioni, come visto sopra, adottano un proprio codice di comportamento che, in una logica di pianificazione a cascata propria della l. n. 190/2012, integra e specifica il codice generale nazionale. Il codice nazionale ha natura regolamentare e definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici e gli altri destinatari del codice sono tenuti ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. La gran parte delle disposizioni del codice nazionale ha carattere generale e di principio ed è applicabile a tutte le amministrazioni. Si tratta di disposizioni riferibili ad una figura tipica di pubblico funzionario tenuto al rispetto di quei doveri indipendentemente dall'amministrazione presso cui presta servizio. Le amministrazioni sono poi chiamate a definire con un proprio codice i doveri di comportamento alla luce della realtà organizzativa e funzionale della propria amministrazione, dei suoi procedimenti e processi decisionali. In tal modo si tende a rafforzare il rispetto dei doveri costituzionali, il recupero dell'effettività della responsabilità disciplinare e del collegamento con il sistema intero di prevenzione della corruzione. Il codice di amministrazione è un atto unilaterale di chiara natura pubblicistica. Con riferimento al rilievo giuridico del codice di comportamento, sia nazionale che di amministrazione, la nuova formulazione dell'art. 54 introdotta dalla legge 190/2012 prevede chiaramente che la violazione dei doveri ivi contenuti è fonte di responsabilità disciplinare. Ciò rappresenta una importante novità rispetto alle precedenti disposizioni che si limitavano a prevedere indirizzi affinché i principi del codice venissero coordinati con le previsioni dei contratti collettivi in materia di responsabilità disciplinare, lasciando a questi ultimi il compito di definire le conseguenze giuridiche delle violazioni.

### **2.3.4 CODICE ETICO E CODICE DI COMPORTAMENTO**

I codici di comportamento non vanno confusi, come spesso l'Autorità ha riscontrato, con i codici "etici", comunque denominati. I codici etici hanno una dimensione "valoriale" e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Con tali codici vengono individuate anche sanzioni etico-morali – al di là di conseguenze di altra natura eventualmente previste - che vengono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare, in quanto fondate essenzialmente sulla riprovazione che i componenti del gruppo esprimono in caso di violazione delle regole autonomamente fissate. Resta ferma la disciplina peculiare dei codici etici negli enti di diritto privato. I codici di comportamento, invece, come già precisato, fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico e, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, ad essi si applica il regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali previsto dall'art. 54, co. 3, del d.lgs. 165/2001. Da qui la necessità che le amministrazioni tengano ben distinti i codici di comportamento, giuridicamente rilevanti sul piano disciplinare, da eventuali codici etici.

### **2.3.5 CODICE DI COMPORTAMENTO E MISURE CHE LIMITANO L'ACCESSO O LA PERMANENZA NELL'UFFICIO/INCARICO**

L'Autorità ritiene importante chiarire che non spetta ai codici di comportamento introdurre misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici tese a limitarne l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche o lo svolgimento delle attività dell'ufficio/incarico. Queste ultime, infatti, hanno un carattere oggettivo e sono riservate alla legge o a fonte normativa espressamente autorizzata dalla legge.

In particolar modo, tali misure sono rivolte a:

- impedire l'accesso o il mantenimento di cariche pubbliche al funzionario che si trovi in particolari situazioni derivanti da procedimenti penali o disciplinari;
- impedire l'accesso a cariche pubbliche a soggetti che possano ritenersi in conflitto anche potenziale con l'esercizio imparziale della funzione pubblica;
- vietare il conferimento di incarichi, soprattutto da parte di soggetti privati, a coloro che abbiano svolto funzioni presso amministrazioni.

Si tratta, in tutti i casi, di misure c.d. oggettive che hanno il fine di sottrarre, per specifici motivi di volta in volta determinati dalle norme, un funzionario all'esercizio di funzione (ad esempio, in presenza di situazione di inconferibilità il soggetto non accede all'ufficio; se un procedimento penale pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione il funzionario è trasferito ad altro ufficio o sospeso dal servizio). Da tali misure vanno distinti i doveri di comportamento delineati nel codice. Questi ultimi riguardano il comportamento soggettivo del funzionario cui viene chiesto di seguire particolari canoni di comportamento nello svolgimento delle proprie funzioni. Le conseguenze, laddove si accerti la violazione di detti doveri, hanno carattere disciplinare, e comportano l'irrogazione di sanzioni. Posto quanto sopra, laddove sono normativamente previste situazioni in presenza delle quali vi sia una limitazione all'accesso o alla permanenza nell'ufficio o nell'incarico, tra le due tipologie di misure esiste comunque un collegamento nei codici di comportamento. La disciplina generale dei doveri di condotta è infatti declinata all'interno dei singoli codici di comportamento sotto forma di dovere di dichiarazione. Si pensi, ad esempio, all'opportunità per le amministrazioni di introdurre, nel proprio codice di comportamento, il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali di segnalare immediatamente l'avvio di tali procedimenti, o ancora, di introdurre in capo ai dirigenti l'obbligo di comunicare tempestivamente l'insorgere di cause di incompatibilità dell'incarico. Uno specifico dovere di dichiarazione è previsto all'art. 20, del d.lgs. 39/2013. Il dovere di dichiarazione e/o di comunicazione incombe sul funzionario che si trovi in una delle situazioni che danno luogo a misure limitatrici. Si tratta sempre di precisi doveri di comportamento, sanzionabili in sede disciplinare.

### **2.3.6 COLLEGAMENTO DEL CODICE DI COMPORTAMENTO CON IL PTPCT**

Come anticipato, tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione.

Il PTPCT è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione definisce e formula la propria strategia di prevenzione della corruzione, individuando le aree di rischio in relazione alla propria specificità, mappando i processi, valutando i possibili rischi di corruzione che in essi si possono annidare ed individuando le misure atte a neutralizzare o a ridurre tali rischi. In proposito si rinvia al PNA 2019 che si è ampiamente occupato del tema. Oltre alle misure di tipo oggettivo il legislatore dà ampio spazio anche a quelle di tipo soggettivo che ricadono sul singolo funzionario pubblico nello svolgimento delle attività e che, come sopra visto, sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare. Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti. Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, § 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure. Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre, ex post, dalla valutazione sull'attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento. Tale stretta connessione è confermata da diverse previsioni normative. Innanzitutto, il fatto stesso che l'art. 54 del d.lgs. 165 del 2001 sia stato inserito nella l. n. 190/2012 è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l'analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di risk assessment propria dell'elaborazione del PTPCT. Naturalmente, poi, diversi sono gli effetti giuridici che si ricollegano ai due strumenti. Inoltre, sempre l'art. 54, co. 3, del d.lgs. 165 del 2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all'attuazione del PTPCT. Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari delle amministrazioni, tenuto a vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, deve conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT adottati dalle amministrazioni (art. 15, co. 1 e 3; cfr. § 16 delle

presenti Linee guida). I piani e i codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'art. 19, co. 5, del d.l. n. 90 del 2014. In caso di mancata adozione, per entrambi, è prevista una stessa sanzione pecuniaria irrogata dall'ANAC. L'Autorità ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPC, che la predisposizione del codice di amministrazione spetti al RPCT. Si consideri altresì che a tale soggetto la legge assegna il compito di curare la diffusione e l'attuazione di entrambi gli strumenti (l. 190/2012, art. 1, co. 10 e d.P.R. 62/2013, art. 15, co. 3). Tutto quanto sopra consente di ritenere che nell'adozione del codice di comportamento l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT. Il fine è quello di correlare, per quanto ritenuto opportuno, i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano medesimo. In questa ottica è indispensabile che il RPCT in fase di predisposizione del codice sia supportato da altri soggetti dell'amministrazione (cfr. §11 sulla formazione dei codici) per individuare le ricadute delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento. Vale a dire che è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione. Resta fermo che i due strumenti - PTPCT e codici di comportamento - si muovono con effetti giuridici tra loro differenti. Le misure declinate nel PTPCT sono, come sopra detto, di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione. I doveri declinati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione. Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, salve le integrazioni o le modifiche dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la rivisitazione di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio. È, infatti, importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice. Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma. E' poi rimessa alla scelta discrezionale di ogni amministrazione la possibilità che il codice di comportamento, anche se non modificato nei termini di cui sopra, sia allegato al PTPCT.

### **2.3.7 AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE**

Quando ci si riferisce all'ambito soggettivo si intende individuare sia le amministrazioni e gli enti tenuti all'adozione dei codici e dei doveri di comportamento, sia il personale tenuto a rispettarli.

In quest'ambito vengono descritte le categorie di personale tenute al rispetto del codice di amministrazione (che nello specifico non verrà esaminato) e le categorie di personale tenute al rispetto del codice di comportamento, che verrà illustrato qui di seguito.

L'art. 2 del d.P.R. 62/2013 individua le categorie di personale tenute al rispetto del codice nazionale e dei codici di comportamento. Essi sono:

- a) i dipendenti pubblici c.d. contrattualizzati (art. 2, co. 1, d.P.R. 62/2013);
- b) 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);
- c) 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).

*--I dipendenti pubblici contrattualizzati* (dipendenti, dirigenti, titolari di incarichi amministrativi di vertice nelle pubbliche amministrazioni) Il codice nazionale e i codici di amministrazione si applicano ai dipendenti delle amministrazioni con contratto di lavoro di diritto privato, di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni del codice, i dirigenti sono anche destinatari di una disciplina speciale dettata dall'art. 13 del d.P.R. 62/2013, nell'ottica di una particolare responsabilizzazione di tale ruolo. La disciplina speciale di cui all'art. 13 è estesa a tutti i dirigenti di prima e seconda fascia ed equiparati, ivi inclusi quelli che si trovano all'interno di uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo; ai titolari di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000; a coloro che, seppure non inquadrati nei ruoli dirigenziali, si trovano a svolgere anche temporaneamente e a vario titolo la funzione di direzione di un ufficio (es. funzionari responsabili di

posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza). In tale ottica certamente i codici trovano applicazione ai titolari di incarichi amministrativi di vertice, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni.

*--I dipendenti in regime di diritto pubblico* di cui all'art. 3 del d.lgs. 165/2001 Per le categorie di personale in regime pubblicistico<sup>9</sup> (art. 2, co. 2, del d.P.R. 62/2013) le norme contenute nel codice nazionale costituiscono principi di comportamento e trovano applicazione, dunque, secondo il criterio della compatibilità. Ciò significa che restano in vigore per tali dipendenti le disposizioni sui doveri di comportamento contenute nei particolari ordinamenti che li riguardano. Eventuali lacune degli ordinamenti di questi dipendenti sono integrate dalla disciplina dettata nel codice generale. I codici di amministrazione allorché si occupano dei doveri per tali soggetti "integrano e specificano" i principi del codice generale salvaguardando i doveri individuati negli ordinamenti. I doveri così individuati dalla fonte unilaterale non richiedono la definizione di rapporti con fonti contrattuali, neanche sul piano della individuazione delle infrazioni disciplinari e delle sanzioni. In buona sostanza, i diversi profili di responsabilità da violazione del codice per tali soggetti sono regolati dai codici di comportamento adottati dalle diverse amministrazioni che costituiscono fonti unilaterali pubblicistiche. In relazione alle categorie di personale in regime di diritto pubblicistico, giova precisare che il codice non si applica alle Magistrature e all'Avvocatura dello Stato secondo quanto già previsto dall'art. 54, co. 4, del d.lgs. 165/2001, richiamato nel co. 2 dell'art. 2 del d.P.R. 62/2013. Tali soggetti sono tenuti comunque ad adottare un proprio codice etico.

- Docenti e i ricercatori universitari Una valutazione a parte riguarda i docenti e i ricercatori universitari inclusi tra il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Per essi le norme contenute nel codice di comportamento valgono come "principi" con il limite della compatibilità.

Giova ricordare, comunque, che tali soggetti sono destinatari di una disciplina speciale dettata nella legge 30 dicembre 2010, n. 240 che prevede anche per essi peculiari regole di condotta da declinare in un codice etico (art. 2, co. 4) e nel d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382. Tale codice determina i valori fondamentali della comunità universitaria, promuove il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, nonché l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, dettando altresì le regole di condotta nell'ambito della comunità, oltre alle sanzioni da irrogare in caso di violazioni del codice stesso. Con riguardo alle università, l'Autorità ha già fornito indicazioni nell'Aggiornamento 2017 al PNA (Parte III, § 6.1) auspicando l'adozione da parte delle stesse di un unico codice che coniughi le finalità del codice etico e quelle del codice di comportamento. In particolare, con riguardo ai docenti e ricercatori, ha ritenuto opportuno sollecitare le università a dedicare agli stessi una apposita sezione del codice.

*--Le altre categorie di soggetti non dipendenti pubblici* (art. 2, co. 3 d.P.R. 62/2013) Gli obblighi di condotta previsti nel codice nazionale sono estesi poi, con il limite della compatibilità, ad altre categorie di soggetti che non sono dipendenti pubblici ma che collaborano a vario titolo con l'amministrazione. Il d.P.R. 62/2013, all'art. 2, co. 3, stabilisce, infatti, che «le pubbliche amministrazioni estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione».

- Collaboratori o consulenti nelle amministrazioni pubbliche Con riferimento a tali soggetti è necessario che le amministrazioni individuino attentamente, ex ante, le categorie di collaboratori e consulenti esterni nonché i collaboratori delle imprese fornitrici ai quali estendere i doveri fissati per i propri dipendenti nel codice di comportamento. La fonte che prevede tale estensione, secondo il criterio di compatibilità, 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 contraddittorio (cfr. sul punto § 16). Tale operazione consente alle amministrazioni di elaborare/definire codici coerenti e contestualizzati rispetto alla propria organizzazione, escludendo per tali soggetti alcuni doveri, comuni a tutti i dipendenti, ma includendone altri legati al tipo di consulenza o collaborazione prestata. E' opportuno che i codici di comportamento dedichino una sezione apposita. Sul punto si rinvia al paragrafo dedicato alla "struttura dei codici" (§ 12). Nei contratti di collaborazione o di consulenza nonché in quelli per l'acquisizione di beni e servizi le amministrazioni inseriscono, come previsto dallo stesso codice nazionale (art. 2, co. 3), apposite disposizioni o clausole di risoluzione e decadenza del rapporto di lavoro in caso di violazione degli obblighi previsti dal codice. Così come chiarito dal Consiglio di Stato<sup>12</sup> in relazione all'art. 2, co. 3, «tale ultima previsione conferisce natura

contrattuale all'applicazione degli obblighi del Codice a persone esterne alle pubbliche amministrazioni, evitando ogni possibile contrasto con la norma primaria». È quindi necessario che gli schemi tipo di incarico siano predisposti inserendo la condizione del rispetto degli obblighi di condotta previsti per i dipendenti, se ed in quanto compatibili. - Titolari di organi Con riferimento ai "titolari di organi", ad avviso dell'Autorità, il legislatore intende riferirsi ai titolari di organi di indirizzo amministrativo che non sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica. Si tratta dei componenti degli organi, monocratici o collegiali, di enti pubblici, economici e non economici, anche nominati o designati da organi politici, che rivestono la carica pubblica al di fuori di ogni rapporto di lavoro. Considerato il rilievo di tali figure, potrebbe non essere opportuno escluderle da una qualunque forma di disciplina di doveri di comportamento con conseguenti responsabilità. Per essi può essere adottata la soluzione di introdurre, nell'atto di incarico, clausole che estendono loro obblighi di condotta previsti dal codice nazionale con relative indicazioni in caso di violazioni. Resta ferma la possibilità che gli enti interessati per detti soggetti possono adottare codici etici dedicati. - Titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche Il riferimento del d.P.R. 62/2013, (art. 2, co. 3) ai "titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche" consente di ricomprendere in tale categoria diverse tipologie di soggetti, quali capi di gabinetto, capi di segreterie, capi uffici legislativi, incarichi di portavoce e figure similari. Per tali soggetti è necessario che l'amministrazione, nell'atto di conferimento dell'incarico, estenda espressamente all'interessato tutti o alcuni obblighi di condotta previsti per i dipendenti, in quanto compatibili, nonché clausole di risoluzione o decadenza degli incarichi in caso di violazione di tali obblighi. Resta fermo che ai titolari di uffici dirigenziali all'interno dell'ufficio di diretta collaborazione, sebbene ricompresi nella categoria di cui si discute, si applica il regime valido per tutti i dirigenti di cui all'art. 13 del d.P.R.62/2013 (cfr. quanto precisato per i dipendenti pubblici contrattualizzati). → Commissari ed esperti ex art. 32 del d.l. 90/2014 Considerazioni a parte meritano i titolari di munera pubblica non ricompresi nell'ambito di applicazione del d.P.R. 62/2013. Vengono esaminati in questa sede poiché l'Autorità ha svolto un approfondimento su tali soggetti non collegati direttamente ad una amministrazione. In particolare, l'ANAC si è occupata della figura del commissario e dell'esperto nominati dal Prefetto, ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014, per la gestione straordinaria e temporanea dell'impresa, per garantire l'esecuzione di un contratto pubblico al riparo da interferenze illecite<sup>13</sup>. Le funzioni attribuite ai commissari straordinari si inquadrano nell'ambito dell'esercizio di un munus pubblicistico, per effetto dell'accertamento e della valutazione delle autorità amministrative coinvolte (il Presidente dell'ANAC e il Prefetto) in merito alla necessità di non pregiudicare qualificati interessi pubblici sottesi alla esecuzione di un determinato contratto, pur in presenza di vicende giudiziarie o di tentativi di infiltrazioni criminali di stampo mafioso con riferimento all'impresa affidataria. La posizione del commissario appare quindi riconducibile a quella del funzionario onorario non elettivo. L'Autorità ha pertanto ritenuto che ai commissari ed esperti debbano essere estesi doveri di comportamento del codice nazionale, con particolare riguardo agli obblighi relativi alle situazioni di conflitto di interesse. All'atto dell'assunzione dell'incarico, il commissario rende una dichiarazione di non trovarsi in situazioni di conflitto d'interesse, né in alcuna delle situazioni di cui al d.P.R. n. 62/2013. Gli stessi atti di incarico dovranno contenere apposite disposizioni e clausole che sanciscono la decadenza dal rapporto ove si incorra in una violazione degli obblighi derivanti dal citato decreto.

*--Soggetti esclusi dall'ambito soggettivo di applicazione delineato dal d.P.R. 62/2013* Alcune categorie di personale non sono considerate nel d.P.R. 62/2013. Si tratta, tra l'altro, di: a) titolari di organi di diretta espressione di rappresentanza politica, cioè gli organi politici elettivi; b) Commissari straordinari che, nominati dal governo, sostituiscono uno o tutti gli organi di vertice dell'amministrazione (e assimilabili ai primi); c) Presidenti o componenti degli organi di governo delle Autorità amministrative indipendenti. Per quanto riguarda i titolari di organi di diretta espressione di rappresentanza politica si tratta, come già rilevato dall'Autorità, di una lacuna che caratterizza l'impianto generale della legge in materia di prevenzione della corruzione sulla quale l'ANAC si riserva di inviare al Governo e al Parlamento un atto di segnalazione al fine di valutare di includere tali soggetti nell'ambito soggettivo di applicazione dello stesso. Al momento, resta la possibilità che gli stessi titolari di organi politici si dotino di un proprio codice di condotta/codice etico. Analoghe considerazioni valgono per i Presidenti e i componenti degli organi di governo delle Autorità amministrative indipendenti che, in attesa di un intervento del legislatore, possono valutare di dotarsi di un codice di condotta/codice etico.

### **2.3.8 CODICE DI COMPORTAMENTO E SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Il sistema di misurazione e valutazione della performance introdotto con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 persegue, tra gli altri, l'obiettivo di incrementare l'efficienza del lavoro pubblico attraverso il raggiungimento degli obiettivi individuali e organizzativi definiti annualmente. La specificità del lavoro pubblico implica, però, che nel raggiungimento degli obiettivi fissati, il dipendente assicuri, anche attraverso il proprio stile operativo, un'azione rispettosa sia dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione, sia dei doveri contenuti nei codici di comportamento. Da ciò discende un doppio obbligo del dipendente pubblico che segna la differenza tra la prestazione lavorativa pubblica e quella privata. Considerata questa peculiarità, ad avviso dell'Autorità, è necessario che se ne tenga conto ai fini della predisposizione del codice di comportamento. Diverse sono le modalità con cui è possibile realizzare un coordinamento fra codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della performance. In primo luogo, in fase di progettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, può essere previsto che l'accertamento della violazione del codice di comportamento incida negativamente sulla valutazione della performance, a prescindere dal livello di raggiungimento degli altri risultati. In secondo luogo, il livello di osservanza del codice può essere positivamente considerato nella valutazione della performance. Ciò implica che, in sede di pianificazione annuale della performance, è necessario valorizzare quelle norme del codice di comportamento che fanno riferimento al dovere di operare in modo da garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa (art. 3, co. 4, d.P.R. 62/2013) e, nel caso dei dirigenti, al dovere di perseguire l'obiettivo assegnato (art. 13, co. 2). Questi doveri potrebbero richiedere un'integrazione con altri già previsti dalla normativa vigente ed essere puntualmente declinati in comportamenti attesi suscettibili di essere premiati in sede di incentivazione delle performance del personale e di valutazione della capacità organizzativa del dirigente. In particolare, con riferimento ai dirigenti, alcuni doveri contenuti nel codice possono essere tradotti in obiettivi di performance collegati alla gestione del personale. Si consideri, in tal senso, la previsione del codice che fa riferimento al dovere del dirigente di curare il benessere organizzativo (art. 13, co. 5). Tradurre tale previsione generale in obiettivi specifici per il dirigente, misurabili e apprezzabili in sede di verifica della performance, valorizzerebbe l'efficacia positiva della disposizione contenuta nel codice, ben oltre la sanzionabilità di una sua eventuale (peraltro difficilmente dimostrabile) violazione. Sempre con riguardo ai dirigenti, le amministrazioni possono considerare di inserire fra gli obiettivi di performance anche la diffusione della conoscenza del contenuto del codice di comportamento fra il personale e l'adesione dei destinatari al sistema di principi e valori in esso contenuto. Ciò non dovrebbe essere previsto come generico obiettivo, ma tradotto in azioni attese ed effetti misurabili, anche attraverso la percezione che del comportamento hanno gli utenti interni ed esterni dell'amministrazione.

### **2.3.9 CONTENUTO DEI CODICI DI COMPORTAMENTO**

Gli ambiti generali previsti dal codice nazionale entro cui le amministrazioni definiscono i doveri, avuto riguardo alla propria struttura organizzativa, possono essere ricondotti a cinque: 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. Al fine di orientare il lavoro che le amministrazioni devono svolgere, si forniscono di seguito alcune esemplificazioni di integrazioni e specificazioni dei doveri avuto riguardo agli ambiti sopra individuati e alla tipologia di amministrazione.

- a) La prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali

Nella prospettiva della prevenzione e della emersione dei conflitti di interesse il codice nazionale dispone, all'art. 6, che i dipendenti pubblici dichiarino al proprio dirigente, al momento della assegnazione all'ufficio, i rapporti di collaborazione, diretti o indiretti, in qualunque modo retribuiti, intrattenuti con soggetti privati nel triennio precedente alla instaurazione del rapporto di lavoro, nonché i rapporti finanziari che presentemente leghino loro medesimi, o i parenti e gli affini entro il secondo grado, al soggetto privato con cui nel triennio precedente avevano collaborato. Il codice chiede, inoltre, che il dipendente stesso dichiari se il soggetto privato con cui intrattiene o ha intrattenuto precedentemente rapporti finanziari o di collaborazione retribuita abbia interessi in attività dell'ufficio che rientrino nelle sue attribuzioni. Tale obbligo di comunicazione si collega all'obbligo di astensione previsto dallo stesso codice (art. 7). Le disposizioni richiamate potrebbero, ad esempio, essere integrate nel codice di amministrazione con: la definizione dei modi con cui rendere le

dichiarazioni; l'indicazione di una soglia minima di rilevanza delle attività di collaborazione retribuita pregressa o degli interessi attuali da ricomprendere nella dichiarazione; la previsione della possibilità di operare verifiche; il dovere di comunicare tempestivamente eventuali variazioni delle dichiarazioni già presentate; misure che possono essere adottate, con l'eventuale coinvolgimento del RPCT, per rimuovere il conflitto di interessi, quando assume un carattere strutturale. Quest'ultimo si configura laddove una situazione di conflitto di interessi non è limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente. Considerazioni analoghe possono svolgersi relativamente agli obblighi di comunicazione previsti dal codice nazionale per dirigenti (art. 13, co. 3). Anche le prescrizioni contenute all'art. 5 del codice nazionale rubricato «Partecipazione ad associazioni e organizzazioni» possono ricondursi alla categoria delle previsioni volte a prevenire i conflitti di interessi. La disposizione non opera alcuna compressione della libertà di associazione, né introduce regimi autorizzativi, limitandosi a richiedere che il dipendente informi tempestivamente della adesione il responsabile dell'ufficio, indipendentemente dal carattere riservato o meno della associazione, nel caso in cui gli ambiti di interesse della associazione o della organizzazione possano interferire con quelli dell'ufficio. La disciplina è dunque molto scarna e lascia ai codici d'amministrazione il compito di specificarne numerosi e delicati aspetti.

È utile, quindi, che i codici di amministrazione individuino gli ambiti di interesse privato che possono interferire con l'attività dell'ufficio, allo scopo di rendere più semplice la identificazione delle adesioni soggette all'obbligo di comunicazione e stabiliscano termini e modi in cui le adesioni devono essere comunicate all'ufficio. Inoltre, le disposizioni integrative contenute nei codici di amministrazione possono collegare il dovere di comunicazione della adesione ad associazioni ed organizzazioni al potere dell'amministrazione d'appartenenza di adottare tutte quelle misure, quali l'assegnazione ad altro ufficio, l'obbligo di astensione, la rotazione, che si rendessero necessarie per prevenire la possibilità che l'adesione all'associazione/organizzazione, in se stessa lecita e libera, possa determinare situazioni di conflitto di interessi reale o potenziale. Analoga finalità di prevenzione di conflitti di interesse nei contratti e negli atti negoziali è perseguita dall'art. 14 del codice nazionale che dispone: a) il divieto di ricorrere a mediazione di terzi; b) il divieto per il dipendente che nel biennio precedente abbia contrattato a titolo privato con un terzo o abbia ricevuto utilità da un terzo di contrattare con lo stesso soggetto per conto dell'amministrazione o di partecipare alle decisioni ed alle attività relative alla esecuzione del contratto; c) l'obbligo del dipendente che nel biennio abbia contrattato per conto dell'amministrazione con un terzo di comunicare per iscritto al dirigente il fatto di avere concluso accordi e contratti a titolo privato con lo stesso terzo. I doveri richiamati dovrebbero essere specificati e integrati anche alla luce della evoluzione della normativa in materia di contratti pubblici ed in particolare delle previsioni contenute all'art. 42 «Conflitto di interesse» del d.lgs. 50/201615.

#### a) I rapporti col pubblico

Le prescrizioni relative ai rapporti col pubblico si articolano in una serie di precetti eterogenei, raccolti cumulativamente nell'art. 12 del codice, ed ispirati all'intento di favorire un rapporto collaborativo tra amministrazione e cittadini nell'ottica di migliorare la qualità e l'utilità delle prestazioni rese. È importante che le amministrazioni connotate da maggiori rapporti con il pubblico - si considerino ad esempio i comuni - valorizzino nei propri codici questa categoria di doveri prevenendo, ad esempio, specifici doveri cui il dipendente deve attenersi nel rapporto con i cittadini/utenti che inoltrano reclami e segnalazioni, ovvero orientino positivamente le condotte di chi ha diretti contatti con il pubblico verso comportamenti che facilitino gli interessati nello svolgimento di attività amministrative o ne semplifichino l'attuazione. Anche il dovere di impiegare un linguaggio chiaro e comprensibile potrebbe essere richiamato dal codice di amministrazione. Nell'ambito dei comportamenti da assumere nei rapporti con il pubblico, soprattutto negli enti di media/grande dimensione, potrebbe valutarsi l'utilità di disciplinare i rapporti con gli organi di informazione sugli argomenti istituzionali individuando i soggetti cui spetta curare i rapporti con i media e le agenzie di stampa e quindi definire il comportamento che deve essere assunto dai dipendenti e dagli altri soggetti cui si applica il codice.

#### b) La correttezza e il buon andamento del servizio

In tale ambito rientra l'art. 11 del codice che contiene prescrizioni generiche riguardanti gli adempimenti richiesti dalle norme sul procedimento amministrativo, l'utilizzo corretto della possibilità di essere esonerati dalla prestazione lavorativa, l'uso dei materiali e delle attrezzature dell'ufficio. Atteso il rilievo che oggi riveste l'utilizzo di social network, le amministrazioni possono valutare di integrare questo ambito, ad esempio, con il dovere di accedere ai social network nel rispetto delle regole interne che dettano permessi e divieti di utilizzo

delle piattaforme social. Con riferimento a tale ambito, il codice nazionale potrebbe essere altresì integrato con la previsione secondo cui i destinatari del codice mantengono la funzionalità e il decoro degli ambienti, utilizzano gli oggetti, le attrezzature e gli strumenti esclusivamente per finalità lavorative, e adottano comportamenti volti alla riduzione degli sprechi e al risparmio energetico. O, ancora, prevedendo che 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'amministrazione, l'onorabilità dei colleghi, nonché la riservatezza o la dignità delle persone.

- c) Collaborazione attiva dei dipendenti per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione

La collaborazione attiva per la prevenzione della corruzione e di fatti, situazioni e condizioni ad essa prodromici è l'oggetto di prescrizioni generiche riguardanti l'osservanza delle misure contenute nel PTPCT, la collaborazione con il RPCT, l'obbligo di denunciare e di segnalare gli illeciti (art. 8), l'osservanza dei doveri in materia di trasparenza, di pubblicazione, di tracciabilità (art. 9). Le amministrazioni declinano, quindi, nei propri codici, in relazione alle aree di rischio specifiche e alle relative misure introdotte, i doveri di comportamento che i dipendenti e gli altri soggetti cui si applica il codice sono tenuti ad osservare. Così, ad esempio, un'amministrazione del SSN che ha individuato nel PTPCT come area di rischio lo svolgimento della attività libero professionale e introdotto come misura l'obbligo di prenotazione di tutte le prestazioni attraverso il CUP aziendale o sovraziendale, dovrà prevedere nel proprio codice il dovere di rispettare le liste di attesa e il divieto di condizionare il paziente orientandolo verso la visita in regime di libera professione.

- d) Comportamento nei rapporti privati

Il codice nazionale vieta al dipendente di sfruttare o nominare la mansione che ricopre per ottenere utilità non dovute o comunque di comportarsi in modo da nuocere all'immagine della sua amministrazione (art. 10). Stante la formulazione ampia dell'art. 10, i codici di amministrazione possono utilmente indicare i comportamenti che i propri dipendenti e gli altri soggetti tenuti al rispetto degli stessi devono evitare di porre in essere, anche in ragione delle funzioni proprie di ciascuna amministrazione o di ciascuna carica, allo scopo di chiarire i confini tra consentito e non consentito.

Così i codici possono richiamare, con riguardo ai rapporti del dipendente con altre amministrazioni, il divieto del dipendente di: promettere uno scambio di favori; chiedere di parlare con i superiori facendo leva sulla propria posizione gerarchica; diffondere informazioni lesive dell'immagine e dell'onorabilità dei colleghi; chiedere ed offrire raccomandazioni e presentazioni. Quanto ai rapporti con soggetti privati, invece, i codici possono precisare il divieto di anticipare il contenuto e l'esito di procedimenti; avvantaggiare o svantaggiare i competitori; facilitare terzi nel rapporto con il proprio ufficio o con altri uffici; partecipare a incontri e convegni, a titolo personale, aventi ad oggetto l'attività dell'amministrazione di appartenenza, senza averla preventivamente informata.

### **2.3.10 CODICE DI COMPORTAMENTO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

In questa ottica, sarebbe opportuno ripensare ai rapporti fra il codice nazionale e le norme dei contratti collettivi che fissano doveri in capo ai dipendenti in modo da improntarli alla prevalenza della fonte unilaterale e, solo in via residuale o integrativa, della fonte contrattuale. Il codice nazionale, cioè, dovrebbe definire in generale i doveri dei pubblici dipendenti, mentre i contratti collettivi dovrebbero occuparsi di individuare i doveri lasciati alla fonte contrattuale e preoccuparsi della parte disciplinare anche tenendo in debito conto i doveri del codice nazionale. In tal senso l'ANAC auspica che le amministrazioni che hanno competenza sulla contrattazione collettiva, e in particolare DFP e ARAN, si adoperino per le necessarie correzioni ai contratti nazionali di comparto vigenti e promuovano, per i nuovi contratti, criteri che tengano in debito conto l'ambito di competenza del codice di comportamento nazionale nella definizione dei doveri di comportamento. Analogamente, visto l'attuale stato della vigente legislazione che prevede che le sanzioni applicabili in caso di violazioni siano quelle definite dal codice disciplinare dei contratti collettivi (art. 54 del d.lgs. 165/2001 e art. 16 d.P.R. 62/2013), sarebbe importante valutare una diversa formulazione delle parti dei contratti collettivi che riguardano la corrispondenza fra doveri e sanzioni, al fine di richiamare espressamente anche i doveri del codice nazionale, superando così le attuali clausole generiche di rinvio. Ciò al fine di dare autonoma rilevanza disciplinare sostanziale alle violazioni del codice. L'Autorità si riserva, in ogni caso, di inviare al Governo e al Parlamento una segnalazione per una modifica legislativa che chiarisca, a monte, il criterio che regola la concorrenza fra le due fonti, contrattuale e del codice, nazionale e



di amministrazione, sia con riguardo all'individuazione dei doveri di comportamento, sia con riguardo alla intera materia disciplinare.

### 2.3.11 PROCEDURA DI FORMAZIONE DEI CODICI

L'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni definiscano il codice di comportamento «con procedura aperta alla partecipazione previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione». Considerata la scarsa previsione normativa, l'Autorità ritiene utile fornire alcune indicazioni sia con riguardo al profilo formale, che attiene alla procedura da seguire per garantire la validità del codice, sia con riguardo al profilo sostanziale, che attiene alla conoscenza diffusa e alla condivisione dei doveri previsti da parte dei dipendenti dell'amministrazione interessata e dei cittadini.

#### → Principi guida

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.

È importante, quindi, 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. In secondo luogo, occorre che esse valorizzino una procedura di formazione "progressiva" che conduca all'adozione definitiva del codice in modo graduale (vedi infra). La valorizzazione dei principi richiamati di gradualità e di partecipazione da parte delle amministrazioni contribuisce ad 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.

#### → Soggetti coinvolti

Diversi sono i soggetti che necessariamente partecipano alla formazione del codice. In continuità con le indicazioni già fornite dall'Autorità (cfr. delibera n. 75/2013 e PNA 2019, Parte III, § 1.3) deve riconoscersi al RPCT un ruolo centrale e di coordinamento di tutti i soggetti che concorrono alla predisposizione e all'aggiornamento del codice. L'organo di indirizzo politico-amministrativo approva il codice su proposta del RPCT. Il coinvolgimento dei vertici è da valorizzare anche in funzione di una loro conoscenza dei comportamenti attesi dai funzionari e di una piena condivisione delle regole e dei valori del codice. L'OIV contribuisce alla valutazione dell'impatto dei doveri di comportamento sul raggiungimento degli obiettivi e sulla misurazione della performance individuale e organizzativa; esprime un parere obbligatorio sul codice (art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001), verificando che esso sia conforme a quanto previsto nelle Linee guida ANAC. L'UPD, in stretta collaborazione con il RPCT, partecipa alla definizione dei doveri del codice e della corrispondenza tra infrazioni e sanzioni disciplinari. La partecipazione dei dipendenti rileva in termini di effettività sostanziale dei codici ovvero non solo di rispetto formale dei doveri ivi contenuti ma anche di una loro piena accettazione e adesione. Le amministrazioni dovrebbero quindi incentivare e supportare la partecipazione dei dipendenti affinché essi contribuiscano attivamente ad un processo che li riguarda direttamente e non siano resi solo consapevoli che dalla violazione dei doveri può derivare una sanzione disciplinare. Gli stakeholders, la cui identificazione può variare a seconda delle peculiarità di ogni singola amministrazione, esprimono l'opinione di associazioni o di singoli cittadini o di imprese che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dalla specifica amministrazione. I privati, partecipando alla procedura, sono anche posti nella condizione di conoscere i comportamenti attesi dai funzionari, sia per quanto concerne le attività e i compiti che questi sono tenuti a svolgere all'interno dell'amministrazione, sia per quel che concerne i rapporti con i cittadini e le imprese. Nei settori particolarmente complessi, nella procedura di adozione del Codice può essere utile un confronto tra enti omologhi per ottenere un risultato che tenga effettivamente conto di esperienze concrete (ad esempio all'interno del sistema sanitario un confronto tra tutte le aziende che operano all'interno dello stesso territorio regionale).

#### → Procedura di formazione

Nell'ottica di valorizzare una costruzione progressiva del codice aperta alla più ampia partecipazione, il processo di formazione può articolarsi in due distinte fasi. In una prima fase, il RPCT, affiancato dall'OIV e dall'UPD, guida un lavoro di approfondimento dei doveri specifici da rispettare. Questa attività è necessario

sia svolta con il coinvolgimento dei dirigenti e dei dipendenti e in stretta connessione con la definizione delle misure di prevenzione della corruzione del PTPCT o in occasione della verifica dell'effettiva attuazione e dell'efficacia delle stesse misure (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance). Ciò consente di individuare anche i doveri di comportamento che contribuiscono, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle misure di prevenzione della corruzione e di promozione della performance. Giova sottolineare che gli obiettivi conoscitivi e partecipativi di questa prima fase sarebbero vanificati dall'affidamento dell'elaborazione del codice a soggetti estranei alla pubblica amministrazione. Ad avviso dell'Autorità, lo stesso divieto, disposto dall'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, di affidare l'elaborazione del PTPCT a soggetti estranei all'amministrazione, si applica anche all'elaborazione del codice. Vale pertanto quanto già disposto dall'Autorità nel PNA 2019 (Parte II, § 4) laddove si chiarisce che sono escluse anche le consulenze, comunque denominate, per la predisposizione del documento. Diversamente, sarebbe elusa la ratio della norma volta alla contestualizzazione dei doveri dei codici e alla partecipazione consapevole della struttura in funzione della interiorizzazione dei valori e dei doveri indicati. Gli esiti del lavoro svolto confluiscono in una prima bozza di codice che integra e specifica i doveri del codice nazionale e contiene esemplificazioni utili a precisare i doveri da rispettare. Il documento è sottoposto dal RPCT all'organo di indirizzo perché adotti una prima deliberazione, preliminare, da sottoporre a procedura partecipativa. La seconda fase del procedimento, volta alla conclusiva definizione del codice, è caratterizzata dalla partecipazione aperta a tutti gli interessati. In particolare, per essere aperta, la partecipazione deve consentire a chiunque, in forma singola o associata, di esprimere proprie considerazioni e proposte di modificazione e integrazione del codice. In quest'ottica, le consultazioni on-line andrebbero privilegiate laddove in grado di ampliare effettivamente la platea dei potenziali partecipanti (tenendo conto dei vantaggi, ma anche dei rischi di esclusione a questa connessi)<sup>17</sup>. In sede di partecipazione potranno essere riconosciute alle organizzazioni sindacali forme di intervento più penetranti (si consideri, ad esempio, l'esame congiunto della bozza). Si evidenzia, tuttavia, che il legislatore ha operato una netta cesura con la precedente disciplina dei codici di amministrazione, sostituendo la previsione secondo cui il codice doveva essere adottato sentite le organizzazioni sindacali rappresentative con la previsione di una "procedura aperta alla partecipazione" che non assicura posizioni privilegiate alle organizzazioni sindacali. Si evidenzia che una modalità ritenuta efficace per il coinvolgimento della generalità degli stakeholder (dipendenti, UPD, organizzazioni sindacali) è rappresentata dalla pubblicazione di avvisi sulla intranet dell'amministrazione (per i dipendenti) e/o sul sito internet istituzionale e incontri ad hoc con specifici stakeholders qualificati<sup>18</sup>.

### **2.3.12 STRUTTURA DEI CODICI**

Si raccomanda, quindi, alle Amministrazioni alle cui dipendenze vi sia personale in regime di diritto pubblico di integrare i contenuti del proprio codice di comportamento con una sezione dedicata a tale personale. In questa sezione è opportuno chiarire il tipo di disciplina applicabile a tale personale e richiamare la salvaguardia delle disposizioni sui doveri di comportamento contenute negli ordinamenti che disciplinano il loro rapporto di lavoro. La sezione speciale è utile anche al fine di differenziare chiaramente le conseguenze disciplinari e le eventuali diversità relative all'esercizio dell'azione disciplinare. La stessa operazione va compiuta con riferimento ai soggetti esterni che, a diverso titolo, collaborano con l'amministrazione. Anche a tali soggetti il codice di amministrazione può dedicare una parte speciale dove estendere, in quanto compatibili, i doveri di comportamento individuati per i dipendenti. Ciò consente di escludere alcuni doveri ma anche di aggiungerne altri, specificamente legati al tipo di collaborazione prestata e di chiarire il regime sanzionatorio.

### **2.3.13 Doveri di comportamento negli enti pubblici economici, nelle società a controllo pubblico e negli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013**

Come già anticipato nel § 7.2, gli enti pubblici economici, le società a controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono tenuti a individuare misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. n. 190/2012 (sul punto si rinvia alla delibera ANAC n. 1134/2017, §3.1.1.) e a definire corrispondenti doveri di comportamento per i dipendenti. E' necessario, infatti, che i presidi identificati in conformità alle indicazioni normative siano assistiti, ove possibile, da doveri di comportamento, pur nell'ambito del rapporto di lavoro di natura privatistica. In tal senso, occorre integrare i doveri di comportamento inseriti nel modello di organizzazione e gestione e nel codice etico eventualmente adottati ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con altri da definire in relazione alle misure di prevenzione della corruzione passiva. Nel caso in cui l'ente non abbia adottato il modello di organizzazione e gestione (cd. "modello 231"), le misure di prevenzione della corruzione elaborate ai sensi della l. 190/2012 sono assistite, per quanto possibile, dai doveri di comportamento<sup>21</sup>. Si rammenta che il "modello 231"<sup>22</sup> è

volto a escludere la responsabilità dell'ente ove un soggetto in posizione apicale o un dipendente commettano il reato presupposto nell'interesse o a vantaggio dell'ente

stesso. Il "modello 231" si articola essenzialmente in un'analisi del contesto operativo aziendale per individuare le aree e i settori di attività in cui potrebbero verificarsi le fattispecie di reato contemplate dal medesimo decreto e in una valutazione del sistema di controllo esistente per elaborare eventuali ulteriori cautele dirette a ridurre i rischi identificati. La elaborazione di principi etici costituisce un elemento essenziale del sistema di controllo per la prevenzione dei reati previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001, configurandosi quale importante presidio di prevenzione rispetto alla commissione di illeciti. Tali principi sono inseriti in un codice etico, da considerarsi parte integrante del "modello 231", che contiene l'insieme dei doveri e delle regole comportamentali che vincolano i soggetti che, a qualunque livello, operano all'interno dell'ente nei confronti dei portatori di interesse. Principio fondamentale del codice etico è il rispetto delle norme giuridiche vigenti nei Paesi in cui l'ente opera, impegno esteso ai consulenti, fornitori, clienti e chiunque abbia rapporti con l'ente. Secondo i principali orientamenti in materia, tra i contenuti minimi del codice etico vi sono le misure idonee a rendere tracciabili e verificabili in ogni momento tutte le operazioni connesse alle attività aziendali, con il supporto di adeguata documentazione che consenta l'effettuazione di controlli e la chiara identificazione dei soggetti responsabili nelle diverse fasi del processo decisionale<sup>23</sup>. Alla luce della prassi riscontrata, il "modello 231" e il codice etico contengono doveri di comportamento da rispettare, con riferimento alla prevenzione sia della corruzione attiva, sia di quella passiva. Per quanto riguarda la corruzione attiva, sono indicati, ad esempio, il divieto di offrire o versare compensi, doni o vantaggi di qualsiasi tipo a rappresentanti della pubblica amministrazione o a soggetti a costoro legati; un'apposita procedura che disciplina le consulenze, le sponsorizzazioni, le assunzioni, prevedendo anche un divieto di assegnare consulenze o liberalità, di rilasciare sponsorizzazioni e di effettuare assunzioni nei confronti di soggetti pubblici rappresentativi di autorità che stanno svolgendo attività ispettive o di vigilanza nei confronti dell'ente ovvero di amministrazioni pubbliche con cui l'ente abbia in corso rapporti; un analogo divieto nel periodo successivo (due o tre anni) all'espletamento di tali atti.

### **2.3.14 VIGILANZA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE**

--Vigilanza interna alle amministrazioni

Un'efficace strategia di prevenzione della corruzione rende necessario che ogni amministrazione preveda e descriva nel PTPCT il proprio sistema di vigilanza sull'attuazione delle misure. La vigilanza sulla effettiva attuazione delle regole contenute nel codice di comportamento, che, come già chiarito, contribuiscono, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle misure di prevenzione del rischio (cfr. infra §. 6) è svolta all'interno delle amministrazioni con la cooperazione di una pluralità di soggetti che, a diversi livelli, esercitano il controllo al fine di garantire in concreto il rispetto degli obblighi e dei doveri indicati nel codice. In particolare, la vigilanza è posta in primo luogo in capo ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura (art. 54, co. 6, del d.lgs. 165/2001, artt. 13 e 15 del d.P.R. n. 62/2013) per l'ambito di propria competenza e in relazione alla natura dell'incarico e ai connessi livelli di responsabilità. Si rammenta che il dirigente riceve le comunicazioni dei dipendenti assegnati al proprio ufficio, riguardanti i rapporti intercorsi con soggetti privati e le situazioni di conflitto di interesse e decide sull'obbligo di astensione (artt. 6 e 7 del d.P.R. 62/2013), adottando i conseguenti provvedimenti. La vigilanza del dirigente è implementata attraverso una adeguata articolazione, che consenta ai dipendenti di svolgere le attività assegnate a ciascuno nel rispetto dei principi di trasparenza, buon andamento e imparzialità, cui sono ispirati i doveri di comportamento. A tal fine, il dirigente promuove la conoscenza del codice di comportamento fornendo assistenza e consulenza sulla corretta interpretazione e attuazione del medesimo. Favorisce inoltre la formazione e l'aggiornamento dei dipendenti in materia di integrità e trasparenza, in coerenza con la programmazione di tale misura inserita nel PTPCT. Il dirigente attiva le azioni disciplinari di competenza per le infrazioni di minore gravità, in conformità a quanto previsto all'art. 55-bis del d.lgs. 165/2001 e all'art. 13 del d.P.R. 62/2013, dandone comunicazione all'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD). Il responsabile della struttura, inoltre, segnala tempestivamente all'UPD i casi di violazione del codice per i quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale. Il dirigente provvede anche a comunicare l'illecito all'autorità giudiziaria penale o alla Corte dei conti (art. 13, co. 8, del d.P.R. n. 62/2013). Il dirigente nella valutazione individuale del dipendente tiene conto anche delle eventuali violazioni del codice di comportamento emerse in sede di vigilanza. Il controllo sul rispetto del codice di comportamento, nonché sulla mancata vigilanza da parte dei dirigenti è svolto dal superiore gerarchico/organo sovraordinato. Funzioni di vigilanza possono essere

attribuiti anche alle strutture di controllo interno, tra le quali l'OIV che svolge attività di supervisione sull'applicazione del codice, riferendone nella relazione annuale sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni. La vigilanza è inoltre attuata con il coinvolgimento dell'ufficio procedimenti disciplinari (UPD) cui spetta il compito di esaminare le segnalazioni di violazione del codice e di attivare il procedimento in contraddittorio con il dipendente, secondo quanto previsto all'art. 55-bis del d.lgs. 165/2001 cit. In caso di violazione dei doveri di comportamento da parte dei titolari di posizione dirigenziale di vertice, nonché dei collaboratori o consulenti e dei titolari degli uffici di diretta collaborazione nei termini previsti nell'atto di conferimento dell'incarico (cfr. §7), le amministrazioni individuano nel codice di comportamento la struttura idonea all'accertamento, in contraddittorio con l'interessato, e alla comunicazione all'ufficio o all'organo che ha conferito l'incarico ai fini della valutazione e risoluzione del contratto. Ad avviso dell'Autorità, tale compito potrebbe essere affidato all'UPD o a una struttura di controllo interno, ferma restando l'autonoma scelta organizzativa di ogni singola amministrazione/ente. Alla vigilanza è strumentale un'attenta e periodica (almeno annuale) attività di monitoraggio sull'attuazione del codice, da pianificare e documentare in analogia con il monitoraggio riguardante la verifica dell'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte delle unità organizzative in cui si articola l'amministrazione. Anche le attività relative al monitoraggio interno vedono la partecipazione di figure e strutture che collaborano per effettuare le rilevazioni sull'applicazione del codice. L'elaborazione dei dati sugli esiti dei procedimenti disciplinari può essere utile per orientare la formazione del personale e per integrare i contenuti del PTPCT. La responsabilità del monitoraggio sull'attuazione del codice è posta in capo al RPCT, in raccordo con l'UPD, che provvede alla raccolta dei casi di condotte illecite accertate e sanzionate dei dipendenti, assicurando le garanzie di cui all'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 in materia di tutela dell'identità di chi ha segnalato fatti rilevanti a fini disciplinari<sup>26</sup> Gli esiti del monitoraggio consentono di acquisire elementi conoscitivi in merito alle violazioni commesse, alle sanzioni disciplinari applicate e alle aree maggiormente interessate dalle violazioni, di cui si tiene conto nella redazione della Relazione annuale del RPCT, elaborata ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Inoltre, i risultati del monitoraggio, da pubblicarsi sul sito dell'amministrazione, assumono rilievo ai fini dell'aggiornamento del PTPCT e dello stesso codice, in modo da superare le criticità che hanno contribuito a determinare le cattive condotte riscontrate. L'aggiornamento del codice è curato dall'UPD, sempre in collaborazione con il RPCT. Anche l'aggiornamento del Codice è sottoposto alla consultazione pubblica come nella fase di prima adozione (cfr. §. 11). La vigilanza e il monitoraggio presuppongono, in ogni caso, una adeguata conoscenza del codice di comportamento da parte dei dipendenti e degli altri soggetti cui lo stesso si applica. In questo ambito un ruolo centrale è ricoperto dal RPCT, che ne cura la diffusione e offre supporto interpretativo. Collaborano altresì al monitoraggio gli utenti e associazioni di cittadini che segnalano eventuali violazioni dei codici di comportamento. A tal fine può essere utile un raccordo tra l'ufficio relazioni con il pubblico (URP) e l'UPD, che consenta la raccolta e la condivisione delle segnalazioni da parte di tali uffici. → Vigilanza dell'ANAC L'Autorità ha un potere di vigilanza e sanzionatorio per omessa adozione dei codici di comportamento, attribuito con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, art. 19, co. 5, lett. b). L'esercizio di tale potere è disciplinato dal «Regolamento per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento» del 7 ottobre 2014.

Nei casi in cui si accertino ipotesi di mancata adozione del codice di comportamento l'Autorità, all'esito dell'apposito procedimento, irroga a ciascuno dei soggetti obbligati una sanzione pecuniaria in misura correlata alle responsabilità accertate nella omessa adozione. L'importo della sanzione pecuniaria è definito entro i limiti minimi e massimi indicati dal citato art. 19 e con l'applicazione dei criteri generali contenuti nella legge 24 novembre 1981, n. 689. L'ANAC, in particolare, può avvalersi dei propri poteri conoscitivi e di vigilanza, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. f) della l. 190/2012, sull'effettiva applicazione ed efficacia delle misure di prevenzione della corruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento ai codici di comportamento. L'ANAC svolge l'attività di vigilanza, non assistita da poteri sanzionatori, anche sul contenuto dei doveri, sull'applicazione dei codici nonché sulle azioni intraprese dalle amministrazioni per promuovere la conoscenza dei doveri di comportamento. L'Autorità è altresì titolare di un potere consultivo sulle problematiche generali relative ai comportamenti dei dipendenti pubblici, potendo esprimere, "parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico", ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. d) della l. n. 190/2012. 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.

ANALOGIE E DIFFERENZE TRA LA DELIBERA N.358/2013 E LA DELIBERA N.177/2020

<u><a href="#">DELIBERA N.358/2013</a></u>	<u><a href="#">DELIBERA N. 177/2020</a></u>
<p><u>LE NORME:</u> <u>UGUALI:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze pubbliche”;</li> <li>- Legge 6 novembre 2012, n.190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”</li> <li>- Decreto del Presidente della Repubblica 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</li> </ul> <p><u>DIVERSE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge 7 Agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi”;</li> <li>- Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 “Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro”;</li> <li>- Delibera C.I.V.I.T. n.75 del 24 ottobre 2013 “Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, D. lgs. N. 165/2001)”;</li> <li>- Determinazione A.N.AC. del 28 ottobre 2015 n.12 “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”;</li> <li>- Determinazione A.N.AC. del 3 agosto 2016 n. 831 “Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016”.</li> </ul>	<p><u>LE NORME:</u> <u>UGUALI:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-L’art. 54 d.lgs. 165/2001</li> <li>-L’art. 1, co. 2-bis, della legge 190/2012</li> <li>- L’art. 2 del P.R. n. 62/2013 che individua le categorie di personale cui deve applicarsi il codice di amministrazione. Anche esso fa esplicito riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1 co. 2 del dlgs. 165/2001.</li> </ul> <p><u>DIVERSE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-art. 2-bis comma 2, del d.lgs n. 33 del 2013</li> <li>-d.lgsv. 8 giugno 2001, n. 231</li> </ul>
<p><u>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. personale operante presso le strutture del SSN a qualunque titolo, compresi tutti coloro che a qualunque titolo svolgono attività assistenziale, anche in prova, inclusi i medici in formazione specialistica, i medici e gli altri professionisti sanitari convenzionati, i dottorandi di ricerca formalmente autorizzati;</li> <li>b. coloro che ricoprono ruoli e/o svolgono funzioni strategiche in seno all’organizzazione;</li> <li>c. personale operante nelle aree c.d. “a rischio generale o specifico”;</li> <li>d. soggetti impiegati presso le strutture di rappresentanza legale dell’amministrazione;</li> </ul>	<p><u>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE:</u></p> <p>L’art. 2 del d.P.R. 62/2013 individua le categorie di personale tenute al rispetto del codice nazionale e dei codici di comportamento. Essi sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-i dipendenti pubblici c.d. contrattualizzati (art. 2, co. 1, d.P.R. 62/2013);</li> <li>-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);</li> <li>-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).</li> </ul>

<p>e. componenti di organi, titolari di incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico-amministrativo e soggetti impiegati presso i suddetti uffici;</p> <p>f. soggetti impiegati presso gli uffici per le relazioni con il pubblico;</p> <p>g. dipendenti di altre pubbliche amministrazioni in comando, distacco o fuori ruolo, comunque vincolati da un rapporto di lavoro con l'amministrazione;</p> <p>h. collaboratori e consulenti dell'amministrazione con qualsiasi tipologia di contratto o incarico, conferito a qualsiasi titolo;</p> <p>i. collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni e/o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.</p> <p>Per quanto attiene ai soggetti di cui alle lettere e), h) e i), si raccomanda di inserire nei bandi di gara, negli atti di incarico, nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o conclusi con imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice e dal Regolamento. Nel rispetto dei principi generali contenuti all'art. 3 del Regolamento è auspicabile inoltre che la presa d'atto del Codice avvenga, a regime, al momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, formandone parte integrante e che, contestualmente, gli uffici, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, provvedano alla conservazione della dichiarazione di presa d'atto sottoscritta dal soggetto tenuto al rispetto del Codice.</p>	
<p><u>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE:</u> Le raccomandazioni per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione sono le seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- individuare le figure o l'ufficio cui è demandata la responsabilità della diffusione e della vigilanza del rispetto dello stesso; -</li> <li>- coordinare le ipotesi di violazione di disposizioni in esso contenute con le previsioni di legge e contrattuali in materia di sanzioni disciplinari;</li> <li>- armonizzare le proprie prescrizioni con gli obiettivi aziendali, garantendo anche il collegamento con il piano annuale di valutazione delle performance aziendali, individuali e dell'organizzazione.</li> </ul>	<p><u>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE:</u></p> <p><u>Non è presente in quello del 2020!</u></p>
<p><u>PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE:</u></p> <p>. Si raccomanda che il Codice:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stabilisca il rispetto degli specifici obblighi di dichiarazione previsti nel PNA -sezione sanità- e nei PTPCT mediante il rinvio alle misure ivi contenute;</li> <li>- assicuri la tutela dei soggetti che, fuori dai casi di responsabilità per calunnia o diffamazione, denuncino alle Autorità preposte illeciti di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (tutela del whistleblower);</li> </ul>	<p><u>PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE:</u></p> <p>-Il PTPCT è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione definisce e formula la propria strategia di prevenzione della corruzione, individuando le aree di rischio in relazione alla propria specificità, mappando i processi, valutando i possibili rischi di corruzione che in essi si possono annidare ed individuando le misure atte a neutralizzare o a ridurre tali rischi. In proposito si rinvia al PNA 2019 che si è ampiamente occupato del tema (PNA 2019, Parte II). Oltre alle misure di</p>

<p>-ribadisca i divieti stabiliti dall'art. 4 del Regolamento in materia di regali, compensi ed altre utilità prevedendo altresì procedure per il trattamento dei regali e delle altre utilità ricevuti al di fuori dei casi consentiti;</p> <p>-ribadisca il divieto di accettare, per sé o per altri, somme di denaro per qualunque importo e a qualunque titolo;</p> <p>-preveda l'utilizzo della modulistica di dichiarazione pubblica di interessi di cui alla Determinazione A.N.AC. del 28 ottobre 2015, n. 12 anche al fine di monitorare la ricezione di regali o altre utilità, nonché di valutarne la frequenza e l'abitudine;</p> <p>-preveda un'adeguata attività di formazione rispetto ai contenuti del Codice e di partecipazione attiva dei soggetti destinatari, in caso di aggiornamento dello stesso.</p>	<p>tipo oggettivo il legislatore dà ampio spazio anche a quelle di tipo soggettivo che ricadono sul singolo funzionario pubblico nello svolgimento delle attività e che, come sopra visto, sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare. Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti. Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, § 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure. Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre, ex post, dalla valutazione sull'attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento. Tale stretta connessione è confermata da diverse previsioni normative. Innanzitutto, il fatto stesso che l'art. 54 del d.lgs.165 del 2001 sia stato inserito nella l. n. 190/2012 è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l'analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di risk assessment propria dell'elaborazione del PTPCT. Naturalmente, poi, diversi sono gli effetti giuridici che si ricollegano ai due strumenti. Inoltre, sempre l'art. 54, co. 3, del d.lgs.165 del 2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all'attuazione del PTPCT. Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari delle amministrazioni, tenuto a vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, deve conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT adottati dalle amministrazioni (art. 15, co. 1 e 3; cfr. § 16 delle presenti Linee guida). I piani e i codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'art. 19, co. 5, del d.l. n. 90 del 2014. In caso di mancata adozione, per entrambi, è prevista una stessa sanzione pecuniaria irrogata dall'ANAC. L'Autorità ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPC, che la predisposizione del codice di amministrazione spetti al RPCT. Si consideri altresì che a tale soggetto la legge assegna il compito di curare la diffusione e l'attuazione di entrambi gli strumenti (l. 190/2012, art. 1, co. 10 e d.P.R. 62/2013, art. 15, co. 3). Tutto quanto sopra consente di ritenere che nell'adozione del codice di comportamento l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT. Il fine è</p>
---	--



	<p>quello di correlare, per quanto ritenuto opportuno, i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano medesimo. In questa ottica è indispensabile che il RPCT in fase di predisposizione del codice sia supportato da altri soggetti dell'amministrazione (cfr. §11 sulla formazione dei codici) per individuare le ricadute delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento. Vale a dire che è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione. Resta fermo che i due strumenti - PTPCT e codici di comportamento - si muovono con effetti giuridici tra loro differenti. Le misure declinate nel PTPCT sono, come sopra detto, di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione. I doveri declinati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione. Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, salve le integrazioni o le modifiche dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la rivisitazione di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio. È, infatti, importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice. Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma. E' poi rimessa alla scelta discrezionale di ogni amministrazione la possibilità che il codice di comportamento, anche se non modificato nei termini di cui sopra, sia allegato al PTPCT.</p>
<p><b>CONFLITTO DI INTERESSI:</b>  La valutazione sul potenziale conflitto di interessi deve essere effettuata caso per caso in relazione al diritto di far parte di associazioni o organizzazioni. E' tuttavia auspicabile che le strutture sanitarie provvedano, sulla base degli scopi che le associazioni o organizzazioni perseguono, a mappare preliminarmente, in via indicativa ma non esaustiva, anche su base interaziendale e/o per aggregazioni territoriali (es. aree vaste/bacini) gli ambiti di attività che, anche in quanto parzialmente coincidenti con le funzioni proprie dell'Ente/degli Enti sanitario/i, potrebbero determinare situazioni soggettive di conflitto di interessi. E' altresì auspicabile che la mappatura sia pubblicata sui siti istituzionali dell'Ente/degli Enti interessato/i nella sezione Amministrazione trasparente. Si suggerisce che il Codice preveda che: • il soggetto che abbia aderito o che abbia intenzione di aderire a una associazione o</p>	<p><b>CONFLITTO DI INTERESSI:</b>  _SEMBRA CHE NON C'E' GUARDA MEGLIO</p>

<p>organizzazione che opera negli ambiti di attività sopra mappati, sia tenuto alla relativa dichiarazione, al fine di consentire all'amministrazione una valutazione preliminare, sulla base degli scopi e degli ambiti di attività della associazione/organizzazione stessa, delle eventuali ipotesi di insorgenza del conflitto. Qualora il soggetto adempia all'obbligo di dichiarazione soltanto dopo l'adesione, si suggerisce che il Codice preveda che la dichiarazione sia effettuata tempestivamente e comunque non oltre dieci giorni dall'adesione; • l'eventuale mancata dichiarazione da parte del soggetto configuri una violazione degli obblighi di servizio e conseguentemente comporti l'avvio di un procedimento disciplinare; • il soggetto non eserciti pressioni nei confronti di colleghi e altri operatori o utenti dei servizi, con i quali venga in contatto durante l'attività professionale, al fine di agevolare l'adesione ad associazioni o organizzazioni, indipendentemente dal carattere delle stesse o dalla possibilità o meno di derivarne vantaggi di qualsiasi natura; • il destinatario delle dichiarazioni sia il RPCT, di norma per il tramite dei livelli dirigenziali preposti alle singole aree di interesse cui compete la verifica delle dichiarazioni e la relativa presa d'atto. Il RPCT è auspicabile svolga un monitoraggio sui contenuti di tali dichiarazioni.</p>	
<p><u>DIRIGENTI:</u> Con riguardo all'ambito di responsabilità dirigenziale, si raccomanda che il Codice preveda che il dirigente, ciascuno per l'ambito di propria competenza e in relazione alla natura dell'incarico e ai connessi livelli di responsabilità:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- promuova la conoscenza e la massima diffusione dei contenuti del Codice presso coloro che operano nelle strutture di afferenza;</li> <li>- assicuri, intervenendo anche nella programmazione annuale, la formazione continua in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e integrità;</li> <li>- attivi tempestivamente il procedimento disciplinare in caso di accertate violazioni del Codice;</li> <li>- rispetti in prima persona e vigili sul rispetto delle regole in materia di incompatibilità, incarichi di lavoro e cumulo di incarichi da parte dei soggetti operanti presso l'ente e tenga conto degli esiti della vigilanza ai fini del rilascio di eventuali autorizzazioni e dei possibili conflitti di interessi;</li> <li>- assolva tempestivamente agli obblighi di comunicazione di cui al comma 3 dell'art. 13 del Regolamento, entro e non oltre dieci giorni dal conferimento dell'incarico, nonché all'aggiornamento – preferibilmente a cadenza annuale - della comunicazione relativa a partecipazioni azionarie e ad altri interessi finanziari, che possono porre il dirigente medesimo in posizione di conflitto di interessi;</li> <li>- predisponga adeguati mezzi di comunicazione affinché i dipendenti, assenti per ragioni di salute, che abbiano legittima esigenza di allontanarsi dal proprio domicilio, possano informare l'ufficio di appartenenza di tale circostanza attraverso una utenza telefonica o indirizzo di posta elettronica, esclusivamente dedicati alle comunicazioni relative a eventuali allontanamenti dal domicilio;</li> </ul>	<p><u>DIRIGENTI:</u> /</p>

- adotti o contribuisca ad adottare le misure necessarie per proteggere l'integrità fisica e psicologica delle persone, impegnandosi a mantenere ambienti e climi di lavoro sicuri e salubri in conformità alla normativa vigente nazionale e internazionale;

- segnali tempestivamente le infrazioni di cui venga a conoscenza, prestando la propria collaborazione quando richiesta, e provveda ad informare il dirigente gerarchicamente superiore delle eventuali situazioni che necessitano di una tempestiva denuncia alle Autorità competenti;

- adotti ogni cautela di legge nel caso in cui riceva segnalazioni di illeciti, affinché il segnalante sia tutelato ai sensi dell'art. 54 bis, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" e che siano previste forme di tutela da misure discriminatorie dirette o indirette anche per i testimoni. Si raccomanda, inoltre, che il Codice preveda, tra i criteri di misurazione e valutazione della performance del dirigente, il rispetto del Codice medesimo, nonché il corretto esercizio della vigilanza sull'attuazione e sul rispetto degli obblighi dello stesso.

Al fine di contestualizzare la disciplina generale alle peculiarità del singolo ente anche con specifico riferimento alle attività negoziali, si raccomanda che il Codice stabilisca, oltre a quanto già previsto nell'art. 14 del Regolamento, il dovere, da parte dei soggetti tenuti alla sua osservanza, di agire secondo il principio dell'ottenimento del massimo vantaggio per l'Amministrazione nel perseguimento dei propri fini istituzionali. A titolo esemplificativo, si suggerisce il richiamo al rispetto del principio di libera concorrenza nello svolgimento delle gare pubbliche e il divieto di inserire nei capitolati speciali caratteristiche tecniche non oggettivamente giustificate. Si suggerisce altresì che il Codice preveda il riferimento al divieto di chiedere e/o accettare benefit impropri per uso privato, quali, a titolo esemplificativo:

- eccedenze di fornitura conseguenti ad acquisti;
- campioni gratuiti di beni in quantità superiore a quanto previsto dalla normativa o da specifiche procedure aziendali;
- doni che, seppur presentati con valore al di sotto della soglia consentita, siano percepiti dal ricevente di valore superiore e/o siano elargiti con ricorrenza;
- comodati d'uso e valutazioni in prova che non siano stati autorizzati dalla direzione aziendale e il cui impiego non sia pertinente alle funzioni svolte dal soggetto e/o dalla unità operativa presso cui lo stesso è incardinato;
- benefici economici a qualunque titolo derivanti dall'instaurarsi di relazioni extra ufficio. Infine, il Codice dovrebbe prevedere che, in sede contrattuale, i singoli fornitori e/o appaltatori si impegnino espressamente a condividere e a rispettare i principi sopra enunciati.

**VIGILANZA, MONITORAGGIO, ATTIVITA' FORMATIVA, CONTROLLI E RESPONSABILITA'**

Fermi i compiti di vigilanza assegnati direttamente dal Regolamento, le singole amministrazioni devono garantire la più ampia conoscenza del Codice e il massimo rispetto delle prescrizioni in esso contenute. Al fine di consentire un adeguato monitoraggio e di garantire i flussi informativi necessari al RPCT per la redazione della relazione annuale, è fondamentale che le amministrazioni prevedano che i responsabili delle singole strutture predispongano, con cadenza almeno annua, una relazione annuale da consegnare all'UPD e al RPCT, nella quale venga dato atto dei procedimenti disciplinari attivati e delle sanzioni eventualmente irrogate, nonché delle segnalazioni relative a condotte illecite e/o fatti o illegalità nel rispetto della riservatezza. I medesimi incombeni dovrebbero essere realizzati anche dall'UPD per i procedimenti disciplinari di propria competenza, riferendone al RPCT.

Al fine di rendere effettivamente vincolanti le prescrizioni comportamentali previste nel Regolamento è necessario che il Codice preveda il richiamo alle responsabilità conseguenti alla violazione degli obblighi nello stesso richiamati. Ferme restando le ipotesi di responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del soggetto tenuto al rispetto del Codice, la qualificazione della violazione degli obblighi imposti dallo stesso come comportamento contrario ai doveri d'ufficio e come fonte di responsabilità disciplinare, impone alle singole amministrazioni di realizzare le condizioni per poter effettivamente e concretamente esercitare il potere sanzionatorio. Per le suddette finalità, ferma restando la titolarità dell'esercizio del potere disciplinare in capo al soggetto preposto, è auspicabile che le singole amministrazioni provvedano a ricondurre le singole violazioni del Codice al tipo e all'entità delle sanzioni disciplinari applicabili. Per i casi in cui le violazioni delle disposizioni del Codice non siano direttamente riconducibili a fattispecie disciplinari, è opportuno individuare le sanzioni sulla base dei principi di responsabilità, proporzionalità, equità e parità di trattamento.

A riguardo, si suggerisce di adottare un'apposita tabella ricognitiva di corrispondenza tra le violazioni delle norme previste dal Codice e le infrazioni disciplinari previste dalle disposizioni, ferma restando l'immediata applicabilità delle norme stesse e la sanzionabilità delle infrazioni relative.

Pertanto, ogni soggetto tenuto al rispetto del Codice, al momento della stipula del contratto con l'amministrazione, dovrà dare atto di conoscere il Codice, le sue prescrizioni e le conseguenti responsabilità, anche disciplinari, in caso di violazione. E' inoltre opportuno sottolineare che le norme del Codice costituiscono altresì precise obbligazioni contrattuali e che, nei casi di violazione delle stesse, l'amministrazione agisce nei confronti del trasgressore, ricorrendo agli strumenti e alle tutele previste dall'ordinamento giuridico, quali, a mero titolo esemplificativo, la risoluzione del contratto e il risarcimento del danno, anche di immagine, derivato

**VIGILANZA, MONITORAGGIO, ATTIVITA' FORMATIVA, CONTROLLI E RESPONSABILITA'**

--Vigilanza interna alle amministrazioni  
Un'efficace strategia di prevenzione della corruzione rende necessario che ogni amministrazione preveda e descriva nel PTPCT il proprio sistema di vigilanza sull'attuazione delle misure. La vigilanza sulla effettiva attuazione delle regole contenute nel codice di comportamento, che, come già chiarito, contribuiscono, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle misure di prevenzione del rischio (cfr. infra §. 6) è svolta all'interno delle amministrazioni con la cooperazione di una pluralità di soggetti che, a diversi livelli, esercitano il controllo al fine di garantire in concreto il rispetto degli obblighi e dei doveri indicati nel codice. In particolare, la vigilanza è posta in primo luogo in capo ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura (art. 54, co. 6, del d.lgs. 165/2001, artt. 13 e 15 del d.P.R. n. 62/2013) per l'ambito di propria competenza e in relazione alla natura dell'incarico e ai connessi livelli di responsabilità. Si rammenta che il dirigente riceve le comunicazioni dei dipendenti assegnati al proprio ufficio, riguardanti i rapporti intercorsi con soggetti privati e le situazioni di conflitto di interesse e decide sull'obbligo di astensione (artt. 6 e 7 del d.P.R. 62/2013), adottando i conseguenti provvedimenti. La vigilanza del dirigente è implementata attraverso una adeguata articolazione, che consenta ai dipendenti di svolgere le attività assegnate a ciascuno nel rispetto dei principi di trasparenza, buon andamento e imparzialità, cui sono ispirati i doveri di comportamento. A tal fine, il dirigente promuove la conoscenza del codice di comportamento fornendo assistenza e consulenza sulla corretta interpretazione e attuazione del medesimo. Favorisce inoltre la formazione e l'aggiornamento dei dipendenti in materia di integrità e trasparenza, in coerenza con la programmazione di tale misura inserita nel PTPCT. Il dirigente attiva le azioni disciplinari di competenza per le infrazioni di minore gravità, in conformità a quanto previsto all'art. 55-bis del d.lgs. 165/2001 e all'art. 13 del d.P.R. 62/2013, dandone comunicazione all'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD). Il responsabile della struttura, inoltre, segnala tempestivamente all'UPD i casi di violazione del codice per i quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale. Il dirigente provvede anche a comunicare l'illecito all'autorità giudiziaria penale o alla Corte dei conti (art. 13, co. 8, del d.P.R. n. 62/2013). Il dirigente nella valutazione individuale del dipendente tiene conto anche delle eventuali violazioni del codice di comportamento emerse in sede di vigilanza. Il controllo sul rispetto del codice di comportamento, nonché sulla mancata vigilanza da parte dei dirigenti è svolto dal superiore gerarchico/organo sovraordinato. Funzioni di vigilanza possono essere attribuiti anche alle strutture di controllo interno, tra le quali l'OIV che

<p>all'amministrazione dalla condotta lesiva. Le previsioni del Codice non escludono quelle previste dai codici dei singoli ordini/collegi/federazioni di appartenenza dei dipendenti pubblici e degli altri destinatari del Codice medesimo. Per quanto attiene alle modalità di divulgazione del Codice, è opportuno che le singole amministrazioni prevedano, a titolo indicativo ma non esaustivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'identificazione dei soggetti incaricati di curare la diffusione del Codice;</li> <li>- la pubblicazione del Codice sul sito internet dell'amministrazione, nonché sulla rete intranet ove presente;</li> <li>- i sistemi di controllo interno a garanzia del rispetto delle prescrizioni contenute nel Codice;</li> <li>- l'individuazione di iniziative formative idonee a garantire sia la conoscenza delle prescrizioni del Codice che la consapevolezza delle implicazioni derivanti dalla loro violazione.</li> </ul> <p>È, infine, doveroso che le amministrazioni provvedano ad effettuare, ove necessario, aggiornamenti del Codice, anche in relazione agli esiti dell'attività di controllo e di formazione e ad eventuali sopraggiunte disposizioni normative e regolamentari in materia e compatibilmente con la natura delle disposizioni comportamentali per cui dovrebbe essere assicurata una durata di medio/lungo periodo.</p> <p>Il documento si conclude sottolineando il fatto che il codice è uno strumento orientativo e non esaustivo per gli Enti del SSN e, pertanto, la predisposizione di ogni Codice necessita, per l'efficacia di impatto e di risultati attesi, di un'adeguata azione di coinvolgimento da parte del management aziendale della componente professionale allo scopo di diffonderne, in misura sempre maggiore, la conoscenza all'interno dell'organizzazione.</p>	<p>svolge attività di supervisione sull'applicazione del codice, riferendone nella relazione annuale sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni. La vigilanza è inoltre attuata con il coinvolgimento dell'ufficio procedimenti disciplinari (UPD) cui spetta il compito di esaminare le segnalazioni di violazione del codice e di attivare il procedimento in contraddittorio con il dipendente, secondo quanto previsto all'art. 55-bis del d.lgs. 165/2001 cit. In caso di violazione dei doveri di comportamento da parte dei titolari di posizione dirigenziale di vertice, nonché dei collaboratori o consulenti e dei titolari degli uffici di diretta collaborazione nei termini previsti nell'atto di conferimento dell'incarico (cfr. §7), le amministrazioni individuano nel codice di comportamento la struttura idonea all'accertamento, in contraddittorio con l'interessato, e alla comunicazione all'ufficio o all'organo che ha conferito l'incarico ai fini della valutazione e risoluzione del contratto. Ad avviso dell'Autorità, tale compito potrebbe essere affidato all'UPD o a una struttura di controllo interno, ferma restando l'autonoma scelta organizzativa di ogni singola amministrazione/ente. Alla vigilanza è strumentale un'attenta e periodica (almeno annuale) attività di monitoraggio sull'attuazione del codice, da pianificare e documentare in analogia con il monitoraggio riguardante la verifica dell'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte delle unità organizzative in cui si articola l'amministrazione. Anche le attività relative al monitoraggio interno vedono la partecipazione di figure e strutture che collaborano per effettuare le rilevazioni sull'applicazione del codice.</p> <p>L'elaborazione dei dati sugli esiti dei procedimenti disciplinari può essere utile per orientare la formazione del personale e per integrare i contenuti del PTPCT. La responsabilità del monitoraggio sull'attuazione del codice è posta in capo al RPCT, in raccordo con l'UPD, che provvede alla raccolta dei casi di condotte illecite accertate e sanzionate dei dipendenti, assicurando le garanzie di cui all'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 in materia di tutela dell'identità di chi ha segnalato fatti rilevanti a fini disciplinari<sup>26</sup> Gli esiti del monitoraggio consentono di acquisire elementi conoscitivi in merito alle violazioni commesse, alle sanzioni disciplinari applicate e alle aree maggiormente interessate dalle violazioni, di cui si tiene conto nella redazione della Relazione annuale del RPCT, elaborata ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Inoltre, i risultati del monitoraggio, da pubblicarsi sul sito dell'amministrazione, assumono rilievo ai fini dell'aggiornamento del PTPCT e dello stesso codice, in modo da superare le criticità che hanno contribuito a determinare le cattive condotte riscontrate. L'aggiornamento del codice è curato dall'UPD, sempre in collaborazione con il RPCT. Anche l'aggiornamento del Codice è sottoposto alla consultazione pubblica come nella fase di prima</p>
--	--

adozione (cfr. §. 11). La vigilanza e il monitoraggio presuppongono, in ogni caso, una adeguata conoscenza del codice di comportamento da parte dei dipendenti e degli altri soggetti cui lo stesso si applica. In questo ambito un ruolo centrale è ricoperto dal RPCT, che ne cura la diffusione e offre supporto interpretativo. Collaborano altresì al monitoraggio gli utenti e associazioni di cittadini che segnalano eventuali violazioni dei codici di comportamento. A tal fine può essere utile un raccordo tra l'ufficio relazioni con il pubblico (URP) e l'UPD, che consenta la raccolta e la condivisione delle segnalazioni da parte di tali uffici. – Vigilanza dell'ANAC L'Autorità ha un potere di vigilanza e sanzionatorio per omessa adozione dei codici di comportamento, attribuito con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, art. 19, co. 5, lett. b). L'esercizio di tale potere è disciplinato dal «Regolamento per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento» del 7 ottobre 2014.

Nei casi in cui si accertino ipotesi di mancata adozione del codice di comportamento l'Autorità, all'esito dell'apposito procedimento, irroga a ciascuno dei soggetti obbligati una sanzione pecuniaria in misura correlata alle responsabilità accertate nella omessa adozione. L'importo della sanzione pecuniaria è definito entro i limiti minimi e massimi indicati dal citato art. 19 e con l'applicazione dei criteri generali contenuti nella legge 24 novembre 1981, n. 689. L'ANAC, in particolare, può avvalersi dei propri poteri conoscitivi e di vigilanza, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. f) della l. 190/2012, sull'effettiva applicazione ed efficacia delle misure di prevenzione della corruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento ai codici di comportamento. L'ANAC svolge l'attività di vigilanza, non assistita da poteri sanzionatori, anche sul contenuto dei doveri, sull'applicazione dei codici nonché sulle azioni intraprese dalle amministrazioni per promuovere la conoscenza dei doveri di comportamento. L'Autorità è altresì titolare di un potere consultivo sulle problematiche generali relative ai comportamenti dei dipendenti pubblici, potendo esprimere, "parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico", ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. d) della l. n. 190/2012. 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.

<u>Non c'è</u>	<p><b><u>NOVITA' SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INTEGRATO AL CODICE DI COMPORTAMENTO</u></b></p> <p><u>Il sistema di misurazione e valutazione della performance introdotto con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 persegue, tra gli altri, l'obiettivo di incrementare l'efficienza del lavoro pubblico attraverso il raggiungimento degli obiettivi individuali e organizzativi definiti annualmente. La specificità del lavoro pubblico implica, però, che nel raggiungimento degli obiettivi fissati, il dipendente assicuri, anche attraverso il proprio stile operativo, un'azione rispettosa sia dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione, sia dei doveri contenuti nei codici di comportamento. Da ciò discende un doppio obbligo del dipendente pubblico che segna la differenza tra la prestazione lavorativa pubblica e quella privata. Considerata questa peculiarità, ad avviso dell'Autorità, è necessario che se ne tenga conto ai fini della predisposizione del codice di comportamento. Diverse sono le modalità con cui è possibile realizzare un coordinamento fra codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della performance. In primo luogo, in fase di progettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, può essere previsto che l'accertamento della violazione del codice di comportamento incida negativamente sulla valutazione della performance, a prescindere dal livello di raggiungimento degli altri risultati. In secondo luogo, il livello di osservanza del codice può essere positivamente considerato nella valutazione della performance. Ciò implica che, in sede di pianificazione annuale della performance, è necessario valorizzare quelle norme del codice di comportamento che fanno riferimento al dovere di operare in modo da garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa (art. 3, co. 4, d.P.R. 62/2013) e, nel caso dei dirigenti, al dovere di perseguire l'obiettivo assegnato (art. 13, co. 2). Questi doveri potrebbero richiedere un'integrazione con altri già previsti dalla normativa vigente ed essere puntualmente declinati in comportamenti attesi suscettibili di essere premiati in sede di incentivazione delle performance del personale e di valutazione della capacità organizzativa del dirigente. In particolare, con riferimento ai dirigenti, alcuni doveri contenuti nel codice possono essere tradotti in obiettivi di performance collegati alla gestione del personale. Si</u></p>

	<p><u>consideri, in tal senso, la previsione del codice che fa riferimento al dovere del dirigente di curare il benessere organizzativo (art. 13, co. 5). Tradurre tale previsione generale in obiettivi specifici per il dirigente, misurabili e apprezzabili in sede di verifica della performance, valorizzerebbe l'efficacia positiva della disposizione contenuta nel codice, ben oltre la sanzionabilità di una sua eventuale (peraltro difficilmente dimostrabile) violazione. Sempre con riguardo ai dirigenti, le amministrazioni possono considerare di inserire fra gli obiettivi di performance anche la diffusione della conoscenza del contenuto del codice di comportamento fra il personale e l'adesione dei destinatari al sistema di principi e valori in esso contenuto. Ciò non dovrebbe essere previsto come generico obiettivo, ma tradotto in azioni attese ed effetti misurabili, anche attraverso la percezione che del comportamento hanno gli utenti interni ed esterni dell'amministrazione.</u></p>
--	--

Tab. II,4



### 3. IL CODICE DI COMPORTAMENTO

#### 3.1.1 I CODICI DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

I codici di comportamento dei pubblici dipendenti trovano una loro base costituzionale nell'art. 54 della Carta fondamentale secondo il quale "I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore [...]", concetti morali questi ultimi che rendono immediatamente l'idea di come lo studio dei codici di comportamento rivesta particolare interesse, in quanto si pone al confine tra l'etica e il diritto.

Il codice di comportamento generale vigente è stato emanato con d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, a seguito della previsione contenuta nell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 per il quale "Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico". La natura è quella di un atto normativo regolamentare. L'Anac nelle linee guida del 2020 si riferisce invece al codice nazionale anche se sembra preferibile utilizzare la denominazione di codice generale. In alternativa è altresì possibile riferirsi al "codice di primo livello".

Il codice generale è stato preceduto dal codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni approvato con decreto del Ministro della funzione pubblica del 28 novembre 2000 ("codice Bassani") e ancora prima dal codice di comportamento approvato con decreto del Ministro della funzione pubblica del 31 marzo 1994 ("codice Cassese").

Le due precedenti versioni peraltro avevano contenuti abbastanza simili tra loro, mentre il codice generale in vigore introduce diverse novità di rilievo; inoltre i precetti di quest'ultimo sono maggiormente concreti rispetto a quelli recati dalle versioni precedenti, i quali erano più labili e generici.

Prima della legge anticorruzione si riteneva che il codice di comportamento, che era semplicemente consegnato ai pubblici dipendenti all'atto dell'assunzione, contenesse mere disposizioni di indirizzo, con rilievo indiretto ai fini della responsabilità disciplinare. Parimenti, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti, la dottrina riconosceva altresì effetti meramente indiretti in merito all'individuazione dell'obbligo di servizio violato. In pratica a dispetto della terminologia usata di codice di comportamento si trattava, di fatto, di uno strumento non dissimile da un codice etico.

Il legislatore ha innovato radicalmente tale aspetto, stabilendo espressamente al comma 3 dell'art. 54 citato che "La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi leggi o regolamenti".

In tal modo, ha giuridicizzato alcuni principi, con un passaggio, quindi, dall'etica di diritto allo scopo di imporre l'osservanza, attraverso l'inserimento in un sistema di precetti la cui violazione è sanzionata; ciò in quanto il legislatore ha preso atto di come i principi in esso contenuti, che avrebbero dovuto essere osservati spontaneamente sulla base di una scelta morale in realtà frequentemente fossero disattesi.

Il codice di comportamento, come riconfigurato, costituisce il presupposto per l'adozione dei codici di disciplina, giacché esso costituisce la base dei comportamenti che obbligano i pubblici dipendenti. Sotto l'aspetto sanzionatorio, nelle intenzioni del legislatore, il codice di comportamento o codice generale è invece a essi equiparato.

Ovviamente, la scelta del legislatore, se analizzata da un punto di vista etico, costituisce una sconfitta, giacché con essa si cerca di ottenere il rispetto di alcune regole non con l'adesione spontanea dei destinatari che dovrebbero decidere liberamente di comportarsi in modo corretto, ma prefigurando la minaccia di sanzioni. In quest'ottica, l'imposizione di precetti dev'essere considerata come punto di partenza di un percorso al termine del quale, anche grazie ad un'attività formativa effettuata in materia di etica

amministrativa, tali regole dovrebbero essere interiorizzate e rispettate non per timore di sanzioni, ma in quanto considerate giuste.

Altra novità di assoluto rilievo introdotta con la riforma dei codici di comportamento a opera della legge anticorruzione, è la previsione, contenuta nell'art. 54, comma 5, secondo cui, "Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione [...] un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento. Viene così introdotto, e reso obbligatorio, il doppio livello dei codici di comportamento, che comprende il codice generale, dettato per tutti i pubblici dipendenti, e i codici di amministrazione definiti da ogni ente pubblico sulla base delle proprie peculiarità ed esigenze.

### **3.1.2 RAPPORTO TRA CODICE DI AMMINISTRAZIONE, PTPCT E SISTEMA DI VALUTAZIONE E MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE**

Il codice di amministrazione dev'essere elaborato sulla base di un approccio che non sia meramente adempimentale; ciò implica, tra l'altro, che le disposizioni in esso contenute siano coordinate con il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in avanti PTPCT) e con la valutazione della performance. Ovviamente, un'impostazione di questo tipo implica un maggiore sforzo da parte dell'amministrazione, ma il risultato che consegue all'adozione di strumenti tra loro integrati è senza dubbio più efficace. Come riconfigurati all'interno della disciplina anticorruzione, **i codici di comportamento dei pubblici dipendenti diventano soprattutto uno strumento di contrasto alla corruzione**, ovviamente intesa in senso ampio, come "maladministration" e non in un'accezione penalistica, "costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e ad orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in una stretta connessione con i piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza".

Il legislatore infatti persegue l'intento di prevenire la corruzione mediante diversi strumenti, tra i quali, appunto i piani anticorruzione e i codici di comportamento che, per essere efficaci, devono essere tra loro connessi (oltre ad esserlo con gli obiettivi della performance). In tale ottica, meglio si comprende la ragione per cui l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha stabilito che la prevenzione del codice di amministrazione spetta al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In un quadro coordinato, quindi il PTPCT deve configurare le misure organizzative del contrasto alla corruzione, il codice di amministrazione quelle comportamentali. Individuate le misure di prevenzione della corruzione, occorre capire quali tra i comportamenti attesi dal personale debbano essere tradotti in specifiche norme del codice di amministrazione, integrative di quello generale, allo scopo di garantirne l'effettiva attuazione, e per quali altre, invece, sia comunque sufficiente la generale prescrizione di cui all'art. 8 del codice nazionale, per cui i dipendenti devono rispettare il PTPCT.

Peraltro, eventuali norme elaborate in quest'ottica ben possono costituire quei contenuti integrativi del codice generale dei quali gli attuali strumenti adottati dalle singole amministrazioni risultano generalmente carenti. Per quanto invece concerne la valutazione della performance, occorre innanzitutto evidenziare come il coordinamento di quest'ultima con i contenuti dei codici di comportamento possa facilitare l'adesione del personale ai valori contenuti nel primo, sulla base della leva premiante.

L'ANAC inoltre nelle linee guida del 2020 afferma che il coordinamento tra codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della performance può essere realizzato mediante la valorizzazione, in sede di pianificazione annuale della performance, delle norme del codice generale che fanno riferimento al dovere di operare in modo da garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa. In particolare, tali doveri potrebbero, secondo l'autorità, essere declinati in comportamenti attesi, suscettibili di essere premiati in sede di incentivazione della performance del personale; in tal modo, tra l'altro, si valorizzerebbe la funzione orientativa del codice. Pur riconoscendo l'effetto pratico che potrebbe conseguire all'inserimento delle condotte previste dal codice di comportamento tra gli obiettivi della performance, non convince del tutto l'impostazione per la quale si dovrebbe premiare il personale che ha osservato obblighi normativi.

Nello specifico, seguendo ancora una volta le indicazioni fornite dall'ANAC con le linee guida del 2020, è possibile tradurre in obiettivi di performance alcuni doveri dei dirigenti contenuti nei codici e collegati alla gestione del personale quali ad esempio, quello, di cui all'art. 13, comma 5 del codice generale, di curare il benessere organizzativo.

Sempre con riguardo ai dirigenti, le amministrazioni, prosegue l'ANAC, possono inserire fra gli obiettivi di performance la diffusione della conoscenza del contenuto del codice di comportamento fra il personale e l'adesione dei destinatari al sistema di valori in esso contenuto.

Passando agli OIV, alla luce dell'impegno loro richiesto in materia di performance, appare ancora più rilevante la previsione, ex-art.54, comma 5, del lgs.n. 165/2001, per cui i codici di amministrazione sono definiti previo parere obbligatorio degli organismi in argomento, giacché la resa del parere implica un necessario approfondimento della tematica; tale approfondimento ben potrà essere messo successivamente a frutto anche per realizzare nel migliore dei modi l'integrazione del sistema della valutazione delle performance nei codici di comportamento.

### **3.1.3 LE LINEE GUIDA DETTATE DALL'ANAC**

L'Anac in materia di codici di comportamento ha approvato due "Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni": le prime con la delibera n.75 del 24 ottobre 2013; le seconde con la delibera n. 177 del 19 febbraio 2020. Ciò in attuazione del disposto di cui all'art. 54 comma 5 de d.lgs. n. 165/2001, che le attribuisce 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".

Le linee guida, com'è noto, non costituiscono una categoria omogenea. Inanzitutto occorre stabilire se quelle in argomento siano da considerare vincolanti o meno, giacché il Consiglio di Stato, con parere reso dalla Commissione speciale il 6 luglio 2016, ha chiarito che gli atti compiuti in violazione delle linee guida vincolanti sono illegittimi, mentre l'eventuale violazione delle seconde comporta illegittimità per eccesso di potere solo nel caso in cui i soggetti destinatari non motivino adeguatamente le ragioni per le quali se ne sono discostati. Il Consiglio di Stato, esprimendosi sulle linee guida emanate in materia di contratti pubblici, in adesione a un criterio formale, ha spiegato che le linee guida vincolanti sono quelle cui fa espressamente rinvio il codice dei contratti per la definizione degli aspetti di dettaglio, mentre non sono vincolanti quelle che trovano il loro fondamento normativo nella generica previsione di cui all'art. 213, comma 2 del l. lgs. n. 20/2016 secondo la quale "L'ANAC attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità, dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche".

Per completezza è bene ricordare che le linee guida, proprio in quanto mero atto di indirizzo e supporto, non hanno contenuto lesivo diretto nei confronti dei potenziali destinatari e, quindi possono essere impugnate davanti al giudice amministrativo solo unitamente all'atto specifico che, in applicazione di tale indirizzo, ove recepito, incide in maniera puntuale sulla posizione giuridica che si assume essere stata lesa ( TAR Lazio sez. 1, sent. 14 febbraio 2018 n. 1735).

Sulla base di tali indicazioni, per cui vincolano le linee guida alle quali faccia espresso riferimento il legislatore per la definizione di aspetti di dettaglio, sembra che quelle emanate in maniera di codici di comportamento, debbano essere vincolanti.

Le linee guida ANAC sui codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni del 2013, espressamente richiamate da quelle del 2020, se in parte possono essere considerate superate da quest'ultime, sotto altri aspetti forniscono tutt'ora indicazioni utili.

Le linee guida del 2020 contengono vari spunti di interesse, con approfondimenti, tra l'altro, in merito all'ambito soggettivo di applicazione con ulteriori suggerimenti sui contenuti dei codici di amministrazione, nonché sulla procedura di formazione dei codici.

L'Autorità non ha invece colto l'occasione per fornire un chiarimento, che sarebbe stato molto utile, in merito all'art.2, comma 3, del D.P.R. n. 62/2013 il quale, lì ove stabilisce che "le pubbliche amministrazioni[...] estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo (nonché ai titolari di organi, di incarichi di diretta collaborazione delle autorità politiche e ai collaboratori di imprese fornitrici)", non chiarisce il significato che dev'essere dato alla clausola di compatibilità, la quale è di difficile interpretazione.

### 3.1.4 SOGGETTI TENUTI ALL'ADOZIONE DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

Le linee guida del 2013 avevano dedicato solo un brevissimo cenno all'ambito soggettivo di applicazione, il quale era stato comunque oggetto di successivi interventi dell'ANAC. Al contrario, le linee guida del 2020 trattano diffusamente dell'argomento di cui sopra, spesso richiamando precedenti delibere, distinguendo tra la problematica relativa ai soggetti tenuti ad adottare i codici e quella concernente il personale obbligato a rispettarli.

Com'è noto, il legislatore, con l'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, ha individuato i soggetti tenuti ad applicare il codice generale e a definire un codice di amministrazione, nelle amministrazioni pubbliche; stessa indicazione troviamo all'art. 2 del d.P.R. n. 62/2013, il quale specifica che le amministrazioni pubbliche obbligate sono da intendersi quelle di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001.

Tuttavia l'ANAC con le linee guida del 2020 ha confermato la propria lettura estensiva dell'ambito soggettivo di applicazione, motivando sulla base della connessione tra codici di comportamento e PTPCT, conseguentemente ritenendo che siano tenuti ad approvare i codici di amministrazione anche i soggetti che devono adottare i PTPCT.

Secondo l'Anac sono obbligati:

- Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 , comma 2 del d.lgs. n. 165/2001
- Le autorità amministrative indipendenti
- Gli enti pubblici economici, in ragione della natura pubblicistica della loro organizzazione. Questi ultimi, qualora abbiano adottato il PTPCT, all'interno di esso devono disciplinare i doveri di comportamento cui sono tenuti i loro dipendenti; nel caso in cui invece abbiano approvato il modello 231, devono integrare quest'ultimo con detti doveri;
- Le società in controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis comma 2 del d.lgs. n. 33/2013, cioè i soggetti obbligati in materia di trasparenza ( con il limite della compatibilità). Tali enti, pur se non tenuti ad adottare un codice di comportamento, devono integrare gli strumenti già approvati, prevedendo doveri di comportamento che devono essere individuati tenendo conto dell'analisi dei rischi. Ciò integrando il modello 231 o il codice etico o di comportamento, se adottati; Per i soggetti di cui all'art. 2-bis comma 3 ,d.lgs. 33/2013, quindi le società solo partecipate e gli altri enti di diritto privato ivi individuati, invece, l'adozione di misure integrative di contrasto alla corruzione e pertanto anche del codice di comportamento è solo facoltativa.

### 3.1.5 PERSONALE TENUTO AL RISPETTO DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

I codici di comportamento come previsto dall'art. 2 del d.P.R. n. 62/ 2013:

- Si applicano integralmente ai dipendenti pubblici contrattualizzati
- Costituiscono meri principi di comportamento, utilizzabili nei limiti della compatibilità, per la categoria di personale in regime pubblicistico;
- Si applicano nei limiti della compatibilità a tutti coloro che estranei all'ente pubblico siano a esso legati in virtù di un rapporto di qualsiasi tipo e a qualsiasi titolo.
- Al contrario, com'è noto, non si applicano agli organi politici elettivi, i quali possono comunque decidere di dotarsi di un codice etico.

Alcune riflessioni dedicate alle categorie di destinatari di cui sopra.

- Per quanto concerne i dipendenti contrattualizzati, non vi è alcunchè di rilievo da evidenziare.
- E' invece utile ricostruire, sulla base delle linee guida del 2020, l'applicazione dei codici al personale in regime pubblicistico. Le norme del codice generale, applicandosi al personale in regime pubblicistico secondo il criterio della compatibilità, integrano i doveri contenuti negli ordinamenti particolari a esso dedicati, senza quindi escluderli. L'indicazione dell'Autorità è del tutto opportuna se consideriamo che gli ordinamenti particolari dedicati al personale in alcuni casi sono risalenti nel tempo e quindi contengono diverse lacune che sarà compito dell'interprete individuare nelle more dell'adeguamento degli stessi.

Per i docenti e i ricercatori universitari, anch'essi in regime di diritto pubblico e quindi destinatari di un'apposita sezione del codice di amministrazione, le norme del codice generale rilevano come principi, con il limite della compatibilità. L'ANAC conferma l'auspicio che ad essi sia dedicata

un'apposita sezione del codice di amministrazione che coniughi le finalità del codice etico con quelle del codice di comportamento. Ovviamente, non possiamo che condividere quest'ultima indicazione, in quanto finalizzata a semplificare il quadro normativo.

- La disciplina relativa all'applicabilità del codice di comportamento generale ai soggetti comunque legati a enti pubblici è dettata dal successivo comma 3 dell'art. 2 per cui le pubbliche amministrazioni di cui l'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001 estendono per quanto compatibili gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione... I titolari degli organi secondo l'ANAC è da intendersi ai titolari di organi di indirizzo amministrativo che non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica i quali, anche nominati da organi politici, rivestano la carica pubblica al di fuori di ogni rapporto di lavoro. Per essi andrebbero introdotte nell'atto di incarico, clausole che estendano loro obblighi di condotta previsti dal codice generale con relative indicazioni in caso di violazioni; in alternativa, potrebbero essere adottati codici etici dedicati.

### **3.1.6 PROCEDURA DI FORMAZIONE**

Le linee guida del 2020 evidenziano come sia auspicabile una costruzione progressiva del codice aperta alla più ampia partecipazione, mediante un processo di formazione articolato in diverse fasi:

- 1) Il RPCT, affiancato dall'OIV e dall'ufficio procedimenti disciplinari, deve guidare un lavoro di approfondimento dei doveri specifici da rispettare, coinvolgendo dirigenti e dipendenti, in stretta connessione con la definizione delle misure di prevenzione della corruzione del PTPCT ciò anche allo scopo di individuare i doveri di comportamento che contribuiscono sotto il profilo soggettivo, alla realizzazione di tali misure;
- 2) A esito del lavoro di cui sopra, dev'essere redatta una bozza di codice che è sottoposta all'approvazione dell'organo di indirizzo;
- 3) La bozza dev'essere quindi aperta ai contributi dei possibili interessati. L'Anac evidenzia come sia consentito, in tale fase, prevedere una forma d'intervento penetrante in favore delle organizzazioni sindacali che tuttavia non è obbligatoria.

L'autorità rileva che una modalità ritenuta efficace per il coinvolgimento della generalità degli stakeholder (dipendenti, organizzazioni sindacali) è rappresentata dalla pubblicazione di avvisi sulla rete intranet dell'amministrazione per i dipendenti e/o sul sito internet istituzionale, nonché da incontri con specifici stakeholder qualificati.

Nel silenzio delle linee guida del 2020, occorre evidenziare che, acquisite le partecipazioni degli interessati, il RPCT, in sede di redazione della versione definitiva, dovrebbe dare atto dei contributi pervenuti, motivando le ragioni del recepimento e soprattutto dell'eventuale mancato recepimento. Correttamente, le linee guida del 2020 evidenziano come al contrario del PTPCT, il codice di amministrazione debba essere uno strumento tendenzialmente stabile nel tempo, allo scopo di consentire il consolidarsi del sistema dei valori e comportamenti attesi dai dipendenti.

### **3.1.7 STRUTTURA E TECNICHE DI REDAZIONE DEL CODICE DI AMMINISTRAZIONE**

Preliminarmente all'elaborazione o alla revisione del codice di amministrazione, occorre fare una scelta circa l'impostazione da dargli. Come più volte rimarcato, deve contenere sia contenuti specificativi che integrativi di quello generale e non essere meramente riproduttivo di quest'ultimo.

Da un'analisi dei codici di amministrazione attualmente in vigore, rileviamo che alcuni riportano più o meno integralmente le disposizioni del codice generale, che provvedono a specificare e integrare. Altri invece, contengono solo le disposizioni integrative e specificative del codice generale al quale rinviano con una norma apposita.

Ovviamente la scelta tra i due approcci sopra esposti, entrambi del tutto legittimi, è rimessa alla discrezionalità dei singoli enti. Chi scrive, ritiene preferibile che il codice di amministrazione sia uno

strumento agile; ne consegue che andrebbe limitato alle prestazioni specificative e integrative. Sulla stessa linea sembra porsi, seppur implicitamente, l'Anac, lì ove suggerisce di adottare documenti brevi.

L'ANAC, con le linee guida del 2020 evidenzia come vada preferibilmente approvato un unico codice di amministrazione che contenga tutti i doveri di condotta che devono essere osservati dalle diverse tipologie di personale. All'interno di tale codice poi, in particolare per quanto concerne le amministrazioni con articolazioni complesse, in sede di redazione occorre innanzitutto prevedere i doveri comuni a tutti i dipendenti, successivamente individuare i doveri differenziati secondo le diverse categorie di personale.

Una parte speciale può essere dedicata ai soggetti che a diverso titolo collaborano con l'amministrazione, al fine di esplicitare i doveri di comportamento che sono ad essi estesi, in quanto riconosciuti compatibili, eventualmente aggiungendone di nuovi rispetto a quelli previsti per i dipendenti sulla base del tipo di collaborazione prestata.

Circa la tecnica di redazione non si può essere d'accordo con l'ANAC che nelle linee guida del 2020 sottolinea come il codice di comportamento debba essere scritto con uno stile chiaro e semplice, caratterizzato da periodi brevi. L'autorità inoltre suggerisce di enunciare quando possibile i doveri in positivo, indicando i comportamenti che i dipendenti adottano o devono adottare, piuttosto che formularli in negativo; ciò, in quanto questo accorgimento implica la percezione che i destinatari del codice già attuino i comportamenti corretti.

### **3.1.8 IL PROBLEMA DELLA COMPETENZA INTESTATA ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

L'art. 16 comma 2 del codice generale stabilisce che " Ai fini della determinazione del tipo e dell'entità della sanzione disciplinare concretamente applicabile, la violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza. Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, incluse quelle espulsive che possono essere applicate esclusivamente nei casi[...] " ( seguire l'elenco delle fattispecie dalle quali può derivare il licenziamento in caso di singola violazione, o di recidiva).

Pertanto il codice generale si è limitato a chiarire che le sanzioni applicabili sono quelle previste da leggi, regolamenti e contratti collettivi, mentre ai fini della determinazione concreta della sanzione che può essere comminata a seguito di una specifica violazione del codice, ha solo stabilito che debba essere individuata avendo riguardo alla gravità di comportamento e all'entità del pregiudizio derivatone dall'amministrazione di appartenenza.

Ciò con ogni evidenza, non risponde al generale principio di determinazione della sanzione che dovrebbe caratterizzare tutto il diritto punitivo secondo il quale i destinatari di precetti devono conoscere preventivamente la tipologia di sanzione nella quale incorreranno in caso di violazione. In caso contrario, com'è chiaro, la discrezionalità intestata all'organo competente a comminare la pena risulta amplissima e parallelamente, il trasgressore non è sufficientemente tutelato, giacchè come conseguenza della violazione di un dato obbligo, può essere sanzionato con una qualsiasi delle sanzioni astrattamente previste (salvo i casi, tipizzati, in cui può incorrere nel licenziamento).

Occorre ricostruire la ragione di tale scelta del legislatore, nonché cercare di comprendere quali accorgimenti possono essere attuati dagli enti pubblici per assicurare comunque la funzionalità del sistema nel miglior modo possibile.

Con le linee guida n. 75/2013, l'ANAC aveva affermato che "in sede di predisposizione del codice, l'amministrazione può specificare, in corrispondenza di ciascuna infrazione, il tipo e l'entità della sanzione disciplinare applicabile, individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi".

Questa indicazione è stata seguita da pochissimi enti e non è stata riportata dall'ANAC con le linee guida del 2020. La ragione di tale mancata riproposizione, come correttamente evidenziato dall'Autorità con queste ultime linee guida, è che la fonte contrattuale ha la competenza esclusiva a operare nel codice disciplinare, la necessaria corrispondenza tra la violazione dei doveri e le sanzioni applicabili.

Vi è una concorrenza intatti nel nostro ordinamento tra la competenza a definire doveri e obblighi di comportamento e quella a fissare le sanzioni disciplinari. La prima p rimessa in parte alla fonte unilaterale,

per i doveri ricollegabili all'esercizio di una funzione nell'amministrazione pubblica, in parte invece, alla fonte contrattuale, in riferimento agli obblighi di prestazione lavorativa discendenti dal rapporto di lavoro.

Elemento di novità rispetto a questo impianto è costituito dalla circostanza che con la legge anticorruzione del 2012, il legislatore ha modificato l'art. 54 del t.u. sul pubblico impiego, prevedendo in modo espresso al comma 3 nel testo novellato che " la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento è fonte di responsabilità disciplinare". Il successivo art. 55 comma 2 dispone che " salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi.

Il legislatore ha pertanto affermato la diretta rilevanza disciplinare della violazione dei codici, in tal modo parzialmente ripubblicizzando la materia e ha altresì stabilito che i codici di comportamento definiscono la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni.

Si pongono, preliminarmente due problemi: quale significato dare in riferimento alla tipologia delle sanzioni, che per i codici di comportamento è definita dalla fonte unilaterale in forza del combinato disposto di cui agli artt. 54 comma 3 e 55 comma 2 del t.u.p.pi. e cosa implichi la riserva anch'essa in favore della parte pubblica, di definizione della tipologia delle infrazioni.

In merito al primo, è evidente che il governo, nel definire il codice di comportamento, non ha utilizzato il potere, attribuitogli dal legislatore, di definire la tipologia delle sanzioni conseguenti alle violazioni al codice di comportamento; invece si è limitato a riaffermare, all'art. 16 comma 2 del codice nazionale, la regola generale per la quale " Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, incluse quelle espulsive. In tal modo, in materia viene mantenuta in capo alla fonte contrattuale la competenza a operare la corrispondenza tra violazioni dei singoli doveri e sanzioni di volta in volta applicabili; ciò rende di fatto inutile l'indicazione legislativa in quanto rischia di precludere l'effettiva sanzionabilità delle disposizioni dei codici di comportamento.

La seconda tematica, concernente le conseguenze della riserva, in favore della parte pubblica, di definizione della tipologia delle infrazioni è stata affrontata dall'ANAC con le linee guida del 2020 allorché ha evidenziato chi nella contrattazione collettiva si dovrebbero adeguatamente valutare i rapporti con il codice nazionale " fonte unilaterale autorizzata dalla legge a porre doveri di comportamento tenuto conto che lo stesso contratto si deve muovere nei limiti previsti dalla legge.

L'autorità ha continuato auspicando che le amministrazioni che hanno competenza sulla contrattazione collettiva promuovono per i nuovi contratti, criteri che tengano in debito conto l'ambito di competenza del codice di comportamento nazionale nella definizione dei doveri di comportamento. Analogamente sarebbe importante valutare una diversa formulazione delle parti dei contratti collettivi che riguardano la corrispondenza fra doveri e sanzioni al fine di richiamare espressamente anche i doveri del codice nazionale, superando così le attuali clausole generiche di rinvio. Ciò al fine di dare autonoma rilevanza disciplinare sostanziale alle violazioni del codice.

Per comprendere questa condivisibile riflessione è utile leggere il CCNL per il comparto funzioni locali del 21 maggio 2018 che all'art. 57 ha stabilito: il dipendente adegua altresì il proprio comportamento ai principi riguardanti il rapporto di lavoro, contenuti nel codice di comportamento di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 e nel codice di comportamento di amministrazione adottato da ciascun ente.

### **3.1.9 FORMAZIONE SUI CONTENUTI DEI CODICI DI COMPORTAMENTO**

La formazione avente oggetto i codici di comportamento rientra in quella in materia di anticorruzione quindi obbligatoria ai sensi della legge n.190/2012 art. 1 commi 8,10 lett. C) e 11 nonché più specificamente, in forza del disposto di cui all'art. 15 comma 5 del codice generale per il quale " al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza ed integrità che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti".

Le linee guida Anac del 2020 hanno affermato che "Comunicare i contenuti del codice e aumentare nei destinatari la consapevolezza delle disposizioni in esso contenute attraverso una formazione costante è parte di una strategia complessiva in materia di integrità che le amministrazioni dovrebbero attuare per

assicurare che il dipendente pubblico sia posto nella condizione di affrontare le questioni etiche che insorgono nello svolgimento delle funzioni affidate. La formazione sui contenuti dei codici di comportamento, se consideriamo che, come già evidenziato, questi ultimi vanno inquadrati nell'ambito della normativa anticorruzione e quindi hanno lo scopo di promuovere l'etica nelle condotte dei pubblici dipendenti è cruciale": hanno quindi suggerito di prevedere per tutti i dipendenti pubblici una formazione iniziale sulle regole di condotta definite nel codice di comportamento nazionale e nei codici di amministrazione da realizzare anche attraverso la discussione dei casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione. Ciò consentirebbe di far emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni e di approfondire sin dall'instaurarsi del rapporto lavoro, i temi dell'integrità". Inoltre hanno evidenziato che "Alla formazione iniziale dovrebbe seguire una formazione in servizio che fornisca gli strumenti decisionali per affrontare i casi critici e i problemi etici che i dipendenti incontrano in specifici contesti e per riconoscere e gestire i conflitti d'interesse" e da ultimo che "i percorsi formativi dovrebbero includere anche un approfondimento sul codice dei contenuti disciplinari". Si dovrebbe inoltre tenere conto delle violazioni accertate nel corso dell'anno, le quali potrebbero costituire casi su cui sollecitare la riflessione dei dipendenti.

L'Anac ha sottolineato la necessità che la formazione abbia ad oggetto non solo l'esposizione e la spiegazione dei contenuti delle disposizioni dei codici di comportamento ma altresì una discussione su casi concreti sviluppata anche su un piano etico giacché occorre che i contenuti dei codici di comportamento vengano interiorizzati dal personale delle pubbliche amministrazioni e non soltanto considerati come condotte da evitare per non incorrere in sanzioni disciplinari; ciò anche alla luce della legge n. 190/2012 per la quale la formazione deve avere a oggetto i temi dell'etica e della legalità.

E' necessario in ultimo quindi rimarcare come molti codici di comportamento impattino direttamente o indirettamente sull'immagine della pubblica amministrazione che merita e ha bisogno di essere rilanciata.

### **3.1.10 CONTROLLI INTERNI E VIGILANZA DELL'ANAC SULL'ADOZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO**

I controlli interni sul rispetto dei codici sono assicurati da diversi soggetti: i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.

Essi si declinano innanzitutto come verifica in merito alla conoscenza dei contenuti dei codici di comportamento; a tal fine i dirigenti devono assicurare la formazione e l'aggiornamento dei dipendenti assegnati alle proprie strutture, eventualmente evidenziando al responsabile per la formazione particolari esigenze.

I responsabili degli uffici inoltre si devono accertare che i codici siano rispettati; in caso contrario hanno l'obbligo di segnalare le condotte trasgressive all'ufficio procedimenti disciplinari.

Il RPCT, a propria volta, controlla che i dirigenti rispettino i codici e assicura l'effettiva vigilanza di questi ultimi sull'ottemperanza alle norme dei codici presso le strutture di cui sono titolari.

Il controllo esterno, invece è intestato all'Anac che ai sensi dell'art. 19 comma 5 lett. B) del d.l. n. 90/2014 ha un potere di verifica in merito alla conformità dei codici adottati rispetto alle linee guida, nonché sanzionatorio, per omessa adozione dei codici di comportamento. In caso di violazione, a esito del procedimento irroga una sanzione pecuniaria ai soggetti obbligati, tra un minimo di 1000 e un massimo di 10 000 euro. Si tratta di una sanzione ma con funzione preventiva che non è finalizzata a contrastare direttamente la corruzione o comunque la maladministration, bensì la mancata esecuzione di misure obbligatorie per legge.

La vigilanza dell'Anac si estende sulle azioni intraprese dalle amministrazioni per promuovere la conoscenza dei doveri di comportamento. Con regolamento del 7 ottobre 2014, l'Anac ha disciplinato l'esercizio del potere sanzionatorio a fronte dell'omessa adozione dei piani anticorruzione e dei codici di comportamento. Nel caso in cui emergano comportamenti configurabili come ipotesi di omessa adozione, l'Autorità avvia un procedimento a esito del quale, nel caso in cui venga confermata la violazione, può diffidare ad adottare i provvedimenti omessi entro un termine non superiore a 60 giorni, e/o irrogare, per ciascuno dei soggetti obbligati, una sanzione pecuniaria commisurata alle responsabilità accertate.

Soggetti obbligati sono, come specificato dall'art. 1 comma 1, lett. E) gli organi competenti e predisporre, adottare e/O approvare i provvedimenti.



In materia, merita di essere segnalata la delibera Anac n.210 del 2 marzo 2016, rivelatrice di come l'autorità condivisibilmente, in caso di omessa pubblicazione del codice di comportamento, sia portata a non sanzionare il solo RPCT. Nel caso in questione, l'Autorità a seguito di una verifica sul sito internet di un comune, aveva accertato la mancata pubblicazione nonché successivamente ad un approfondimento la mancata adozione del codice di amministrazione. Il RPCT con una nota si era addossato ogni responsabilità, aggermando di essere l'unico responsabile di tale omessa adozione " in quanto tale atto è di natura gestionale e non rientra nelle competenze dell'organo di indirizzo pubblico";

E' altresì necessario ricordare che le linee guida del 2020 hanno esplicitamente previsto che i codici di comportamento devono essere "effettivamente adottati dalle amministrazioni secondo le prescrizioni contenute nelle presenti linee guida".

Per completezza, ricordiamo che la vigilanza dell'Autorità, oltre che sull'adozione dei codici di amministrazione e sulla loro conformità ai contenuti delle linee guida, nonché sulle azioni intraprese dalle amministrazioni per promuovere la conoscenza dei doveri di comportamento, si estende all'applicazione dei codici.

A tal fine utilizza anche gli esiti del monitoraggio annuale sull'attuazione dei codici di comportamento a cura del RPCT, nonché della relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni predisposta dagli OIV.

Il monitoraggio annuale è previsto dall'art. 54 comma 7 del d. lgs. n. 165/2001 ai sensi del quale " le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici". L'art. 15, comma 3 del codice generale intesta il relativo adempimento al RPCT, stabilendo che "il responsabile della prevenzione della corruzione cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione [...] la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, [...] dei risultati del monitoraggio".

La relazione a cura del OIV è quella, annuale, prevista dall'art. 14 comma 4, lett. A) del d.lgs. n. 150/2009.

Le linee guida Anac sui codici di comportamento del 2013 precisano che "l'OIV, anche sulla base dei dati rilevati dall'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."

Quasi sempre, tuttavia, le relazioni in argomento non trattano in alcun modo dell'applicazione del codice di condotta.

## **3.2 I CONTENUTI DEL CODICE DI COMPORTAMENTO GENERALE**

### **3.2.1 DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE (art.1)**

Il primo comma dell'art. 1 del codice generale prevede che " Il presente codice di comportamento [...] definisce [...] i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare".

Il "dovere del servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico" non è menzionato, nonostante sia contenuto nella legge delega (la legge n.190/2012) nonché nel preambolo al codice generale. Esso costituisce la base etica dei doveri di comportamento dei dipendenti pubblici e tra l'altro del dovere di astensione in caso di conflitto di interessi. Tuttavia l'idea del "servire la nazione" e del perseguire l'interesse pubblico" le troviamo enunciate, come vedremo, al successivo art. 3 che è dedicato ai principi generali; gli stessi saranno, pertanto, approfonditi in sede di commento a tale articolo.

### **3.2.2 APPLICAZIONE DEI CODICI AI COLLABORATORI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NONCHE' DELLE IMPRESE FORNITRICI (art.2, comma 3 )**

L'art. 2 comma 3 stabilisce che le pubbliche amministrazioni " estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché ai "collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e

che realizzano opere in favore dell'amministrazione". Anche la previsione per cui le norme del codice, in quanto compatibile si applicano ai collaboratori delle imprese fornitrici, è assolutamente opportuna, tenuto conto che rispetto ad essi si può opporre un problema di tutela dell'immagine dell'ente pubblico. Non di rado infatti tali soggetti appaiono agli occhi dei terzi come pubblici dipendenti e quindi i loro comportamenti scorretti hanno l'attitudine a ripercuotersi direttamente sull'immagine dell'ente pubblico.

### 3.2.3 PRINCIPI GENERALI

L'art. 3 ha carattere di centralità rispetto all'intero codice generale giacchè, come ricaviamo dalla rubrica, pone i principi fondamentali dei doveri dei dipendenti, alla luce dei quali quindi sono state fissate tutte le norme e sulla cui base devono essere interpretate.

Il comma 1 prevede: " il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità [...] perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare."

Il servire la Nazione offre due interessanti spunti. Inanzitutto, il servire cioè l'essere servo di è contenuto nella delega lì ove il legislatore ha fatto riferimento al " dovere del servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico". Inoltre è suggestivo il riferimento alla Nazione cioè a una pluralità di individui che condividono non solo Governo e territorio ma anche storia e costumi. Com'è evidente, in tal modo viene ricaduto l'art. 98 della Costituzione oer il quale " i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"; ciò per la scelta da parte del Costituente di rendere la pubblica amministrazione indipendente da ingerenze dei partiti politici, pure dovendo essa, ovviamente, attuare l'indirizzo politico, cioè la scelta di priorità tra i vari interessi pubblici, operata dagli organi rappresentativi della volontà popolare.

La **disciplina** implica che il pubblico funzionario abbia autocontrollo, nonché capacità di dominare i propri impulsi e di osservare regole.

L'**onore**, termine collegato a concetti morali, richiama la particolare cura che i pubblici funzionari devono mettere nell'adempimento della funzione loro affidata.

Il legislatore nel richiamare questi due ultimi valori, ha riproposto in modo fedele la previsione di cui all'art. 54 comma 2 della Costituzione, secondo la quale " I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore [...]."

I principi di **buon andamento e imparzialità** invece sono ripresi dall'art. 97 comma 2 della Carta fondamentale per il quale "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Il buon andamento implica l'osservanza delle regole di buona amministrazione che ricomprendono il merito amministrativo, cioè le valutazioni di opportunità e convenienza, le quali consentono di realizzare gli interessi pubblici nel modo più adeguato.

Dal principio di buon andamento consegue, tra l'altro l'illiceità di forme di **assenteismo occulto** (o l'assenteismo dei presenti) dovendosi per esso intendere l'eccessiva lentezza nello svolgimento di mansioni da parte del personale, semplicemente lavativo o principalmente impegnato in orario di ufficio ad attendere orioritariamente ad altre occupazioni quali la lettura dei quotidiani, lo svolgimento di pratiche personali ecc..

Al contrario dalla necessità di conformare la propria condotta ai principi di buon andamento deriva l'obbligo di fornire un efficace rendimento quindi qualitativamente elevato, che non sia ostruzionistico e di ostacolo ad un efficiente svolgimento dell'attività amministrativa.

Dal principio in analisi consegue, inoltre l'illiceità del massiccio utilizzo a fini personali della navigazione in internet mediante il computer di ufficio, nonché dell'accesso eccessivo, tramite proprio smartphone, a socialnetwork, problema non secondario in ragione del nuovo fenomeno della dipendenza di tante persone dall'accesso ai social. Questi comportamenti hanno peraltro attitudine a determinare anche un grave pregiudizio all'immagine dell'amministrazione.

Il buon andamento ricomprende i principi di **economicità, efficacia, efficienza, ragionevolezza e proporzionalità**.

I primi tre sono ben noti e pertanto non rendono necessario un approfondimento in questa sede; può essere invece utile fare un accenno ai contenuti che caratterizzano gli ultimi due.

Il principio di ragionevolezza è un principio di logica, per il quale l'azione amministrativa non dev'essere arbitraria o irrazionale e deve tenere conto sia dell'interesse primario che dell'interesse con il quale il primo può venire in conflitto, nonché di tutte le circostanze di fatto che incidono sulla vicenda. Ne consegue che gli esiti dell'azione amministrativa devono risultare coerenti e congrui rispetto alle premesse fattuali e di diritto poste a base della decisione; la scelta dev'essere adeguata rispetto al fine e coerente rispetto agli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria. Occorre che il principio in analisi sia connaturato all'esercizio del potere discrezionale: è proprio il rispetto del principio di ragionevolezza a garantire i destinatari dell'azione amministrativa dell'esercizio arbitrario del potere.

Il principio di proporzionalità di derivazione comunitaria è stato recentemente introdotto nel nostro ordinamento e implica che l'amministrazione non adotti atti restrittivi della sfera giuridica dei privati che non siano proporzionati all'interesse pubblico, quindi un rapporto di adeguatezza tra i mezzi prescelti per raggiungere un fine ed il sacrificio imposto al privato, il quale dev'essere il minore possibile. Principio avanzatissimo e democratico giacché pone il cittadino al centro dell'azione amministrativa.

Parte della dottrina riferisce la sfera di operatività dei principi di ragionevolezza e proporzionalità a momenti diversi del procedimento amministrativo.

La ragionevolezza avrebbe a oggetto il procedimento e in particolare l'istruttoria; la proporzionalità riguarderebbe il provvedimento, in quanto misura concreta della comparazione e del bilanciamento degli interessi coinvolti nella vicenda.

Il principio di imparzialità è anch'esso centrale, tra l'altro è alla base dell'astensione in caso di conflitto di interessi. In negativo implica che l'attività amministrativa venga svolta senza deviazioni per interessi del singolo dipendente o di gruppi ed è in questa accezione che rileva come presupposto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi. In positivo invece richiede il corretto temperamento tra tutti gli interessi che vengono in rilievo, senza che prevalga uno di essi ingiustificatamente.

Il primo comma termina con un riferimento all'obbligo, per il lavoratore pubblico, di perseguire l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare.

Il comma due stabilisce che "il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obbiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità astenendosi in caso di conflitto di interessi."

Il principio di integrità è stato introdotto nel nostro ordinamento di recente: il suo contenuto pertanto non è stato ancora pienamente chiarito. Esso è legato all'etica del pubblico agire: per integrità s'intende la mancanza di corruzione, l'onestà. L'etimologia di "integro" si rinviene nel latino da in e tangere letteralmente non toccato quindi in senso figurato il soggetto integro è chi non è stato toccato da interessi esterni.

Il principio di buona fede di derivazione civilistica implica in generale un'azione corretta, rispettosa della sostanza e non solo della forma delle norme nonché delle regole non scritte. Il soggetto che agisce in buona fede evita di ledere altri soggetti.

Tale principio applicato all'agire amministrativo, richiede alla parte pubblica di comportarsi lealmente, con correttezza, collaborando con il destinatario dell'azione amministrativa in modo da salvaguardarne per quanto possibile, gli interessi. Quindi è un principio sull'esercizio del potere, che vive da esso limitato. Così come i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, anche il principio di buona fede esalta l'idea democratica dell'azione amministrativa, ponendo al centro il destinatario.

E' da sottolineare come mediante il recepimento del principio di economicità e della logica di contenimento dei costi nel codice di comportamento, eventuali condotte violative integrino illeciti e possano dar luogo all'avvio di procedimenti disciplinari.

In particolare, poiché il codice generale fa riferimento a una logica di contenimento dei costi che non pregiudichi la qualità dei risultati e non semplicemente a un contenimento dei costi, a parere di chi scrive è stabilito che è necessario evitare ogni inefficienza.

.... Manca un pezzo

Nel codice di comportamento il riferimento operato nel citato art. 3 alla "razza" è stato modificato in origine etnica; ciò è corretto, in quanto già nel 1950 l'UNESCO aveva dichiarato come sia scientificamente provato che non vi sono razze differenti nell'ambito della specie umana. Ne consegue che riferirsi ad una parità, senza distinzione di razza, è un'affermazione di per se stessa in qualche modo razzista, alla luce delle elaborazioni successive all'approvazione della costituzione italiana, implicando il disconoscimento dell'unicità della razza umana.

Il concetto di religione contenuto nella carta fondamentale è stato modificato in "religione o credo": quest'ultimo riferimento, ricomprendendo il complesso delle idee e dei principi che una persona professa in relazione alla morale, è correttamente molto più ampio.

Similmente, le convinzioni politiche sono diventate nel codice generale convinzioni personali o politiche.

Opportuna infine la clausola generale costituita dagli altri diversi fattori, tale da ricomprendere eventuali situazioni, non menzionate dal legislatore, ma in grado potenzialmente di influire sulla parità di trattamento che dev'essere assicurata a tutti i destinatari dell'azione amministrativa. In altre parole, più semplicemente, tutti i destinatari dell'azione amministrativa devono essere trattati in modo uguale (a parità di condizioni) senza che possano essere discriminati per alcuna ragione.

Il comma 6, infine, stabilisce che "il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente".

Di rilievo come la norma faccia riferimento a un "dimostrare massima disponibilità" quindi a un atteggiamento prima ancora che a un risultato, che comunque deve essere poi assicurato.

La collaborazione e lo scambio dei dati tra le P.A. che sono in linea con un'ottica aziendalistica, sono finalizzate alla più corretta e tempestiva conclusione del procedimento.

#### 3.2.4 TUTELA DELL'IMMAGINE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ART. 3, COMMA ; ART. 10; ART. 12, COMMA 2 E ART. 13 COMMA 9)

Il codice di comportamento dei dipendenti dedica diverse norme alla tutela dell'immagine dell'amministrazione pubblica, che è fondamentale sia in quanto tale che in un'ottica di contrasto alla corruzione; infatti, alcuni comportamenti scorretti, seppure solo sotto un aspetto formale, possono favorire l'attecchire del fenomeno corruttivo.

Lì ove l'immagine dei lavoratori pubblici sia ineccepibile, infatti, gli utenti più difficilmente sono indotti a offrire loro indebite utilità, allo scopo di ottenere vantaggi.

L'immagine assume un rilievo importantissimo in uno stato democratico che, in quanto tale, pone al centro il cittadino e non si prefigge solo il fine di avere una macchina amministrativa che funzioni efficientemente ma altresì che l'attività sia svolta in modo corretto e imparziale e che tale correttezza e imparzialità siano chiaramente percepite all'esterno.

Una dottrina ha addirittura affermato, allo scopo di sottolineare l'importanza dell'immagine per gli enti pubblici che parlare per questi ultimi di immagine implicherebbe l'utilizzo di un lessico fuorviante, giacché per le pubbliche amministrazioni, contrariamente a quanto avviene per gli individui, il termine immagine non indica un mero apparire, ma i tratti con cui gli utenti pubblici prendono forma e vengono percepiti nella realtà sociale.

Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che sotto diversi aspetti si pone come un moderno strumento di uno stato compiutamente democratico, proprio per la centralità che assume l'immagine per le pubbliche amministrazioni dedica alla sua tutela numerose norme:

- Art. 3 (principi generali) "il dipendente evita situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. La previsione per cui il dipendente evita comportamenti che possano nuocere all'immagine della pubblica amministrazione è stata pertanto inserita tra i principi fondamentali. Il codice generale ha vietato comportamenti che possano nuocere all'immagine; quindi la tutela risulta essere rafforzata mediante la tipizzazione di un illecito di pericolo. In pratica, la difesa dell'immagine è anticipata, punendo non solo la condotta che l'abbia effettivamente lesa, ma anche quella che l'abbia semplicemente messa a rischio, purché abbia

avuto l'attitudine a nuocere. Ne consegue che affinché il lavoratore pubblico incorra nella violazione non occorre che venga provato il nocumento. Ciò costituisce un particolare di non poco conto, in quanto non è facile provare la lesione effettiva di un bene immateriale quale l'immagine;

- Art. 10 (comportamento nei rapporti privati) “ Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il dipendente non sfrutta né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione”. Inanzitutto è bene evidenziare che siamo ancora una volta di fronte ad un illecito di pericolo, in quanto sono sanzionati i comportamenti che possono nuocere all'immagine.

Il legislatore mostra consapevolezza di come sia meritevole di biasimo già la sola condotta del pubblico dipendente consistente nel menzionare la posizione che ricopre nell'ambito di un'amministrazione per ottenere una posizione di vantaggio. La previsione risulta quanto mai opportuna nel paese del “ lei non sa chi sono io “, affermazione notoriamente legata al convincimento di avere dei diritti maggiori rispetto ai restanti cittadini in forza della posizione ricoperta, nonché prodromica al tentativo di ottenere conseguentemente, un vantaggio non dovuto.

Il legislatore nel vietare ogni altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione mostra di ritenere che il menzionare la posizione ricoperta nella propria amministrazione per ottenere un vantaggio non dovuto, integri comunque una condotta tale da determinare un danno per l'ente di appartenenza. E' inoltre più in generale vietato ogni altro comportamento che abbia l'attitudine a recare nocumento all'immagine dell'amministrazione: previsione non scontata se consideriamo che siamo nell'ambito dei comportamenti tenuti nei rapporti privati, ambito nel quale al dipendente potrebbe sfuggire l'importanza di non danneggiare il proprio ente di appartenenza. La norma, ovviamente, fa implicitamente salva la possibilità di critica, pienamente tutelata in un paese democratico.

La disposizione, invece, risulta carente lì ove nel tipizzare il fine che rende la condotta illecita, si riferisce esclusivamente a quello di ottenere utilità che non spettino, interpretando letteralmente tale disposto, dovremmo evincere la liceità del “menzionare la propria posizione all'interno dell'amministrazione di appartenenza” per ottenere utilità che, invece “ spettino; ciò è ovviamente inaccettabile poiché concretizzerebbe comunque una diseguaglianza ingiustificata tra cittadini;

- Art. 12 (Rapporti con il pubblico), comma 2 per il quale “ Salvo diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali , il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione.

La previsione pare essere compatibile con il diritto, di cui all'art. 21 della costituzione, di manifestare liberamente il proprio pensiero. Ciò inanzitutto poiché il divieto posto dal codice di comportamento generale riguarda solo le dichiarazioni pubbliche; inoltre, in considerazione della circostanza che la norma vieta solo le dichiarazioni offensive e non anche quelle semplicemente critiche. Tuttavia, rispetto a queste ultime occorre altresì tenere conto di come l'art. 10 del codice generale, sopra riportato abbia stabilito che “ Nei rapporti privati [...] il dipendente [...] non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione”;

-art. 13 (“Disposizioni particolari per i dirigenti”) il quale dispone, al comma 9, che “ Il dirigente, nei limiti delle sue possibilità, evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi. Favorisce la diffusione della conoscenza di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione”:

La previsione per cui il dirigente favorisce la diffusione di buone prassi e di buoni esempi per rafforzare la fiducia nell'amministrazione è condivisibile, giacché in linea con l'idea di un'amministrazione moderna che pone in essere iniziative concrete per rafforzare la propria immagine.

Peraltro, a completamento dell'analisi delle norme specificamente dedicate alla tutela dell'immagine degli enti pubblici, è necessario rilevare che anche diverse altre norme perseguono indirettamente detto fine.

Così l'art. 4 nel disciplinare la possibilità di ricevere regali e altre utilità, tende a contrastare il convincimento di lavoratori pubblici, i quali , a fronte di servizi prestati a cittadini/ contribuenti ritengano di poter ricevere regali.

Ciò in ragione di come l'immagine di pacchi regalo che vengono scaricati presso la portineria di alcuni enti pubblici sia tale da recar gravissimo danno a tali amministrazioni ,in quanto assolutamente indegna di un paese civile.

Non ha senso ,infatti parlare di amministrazione a servizio del cittadino e al contempo, tollerare i regali fatti ai dipendenti.

La promozione dell'immagine dell'ente pubblico è come vedremo nel capitolo 3 di questo lavoro, un fine che i singoli enti hanno la possibilità di portare avanti inserendo contenuti specificativi e integrativi del codice generale, in grado di valorizzare il proprio codice di amministrazione, e di renderlo uno strumento di avvicinamento dell'ente al cittadino. Questo scopo può essere adottato con due modalità.

Inanzitutto inserendo obblighi che concorrano a caratterizzare l'ente come un soggetto effettivamente al servizio del cittadino. Inoltre, una volta elaborato un codice di secondo livello di pregio, pubblicizzandolo , in modo che i cittadini possano conoscerne e apprezzarne i contenuti, nonché lo sforzo profuso dall'ente.

### **3.2.5 REGALI, COMPENSI E ALTRE UTILITA'**

La prima parte dell'art. 4 del codice generale prevede che :

1. Il dipendente non chiede, ne' sollecita, per se' o per altri, regali o altre utilità.
2. Il dipendente non accetta, per se' o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali. In ogni caso, indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per se' o per altri, regali o altre utilità, neanche di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, ne' da soggetti nei cui confronti e' o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto.
3. Il dipendente non accetta, per se' o per altri, da un proprio subordinato, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore. Il dipendente non offre, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità a un proprio sovraordinato, salvo quelli d'uso di modico valore.
4. I regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo, a cura dello stesso dipendente cui siano pervenuti, sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali.
5. Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto. I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono prevedere limiti inferiori, anche fino all'esclusione della possibilità di riceverli, in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni.

Nell'ambito dei contenuti del codice generale, le previsioni di cui sopra sono tra le più interessanti.

La fissazione di limiti alla possibilità di accettare regali da parte dei lavoratori pubblici è fondamentale. Ciò sta in un'ottica di prevenzione della corruzione, posto che in alcuni casi la dazione di regali, pure di limitato valore costituisce, l'anticamera del fenomeno corruttivo inteso in senso stretto, cioè in un'accezione penalistica, sia in quanto spesso detta dazione si pone di per se stessa in una zona grigia, al confine con la commissione del reato di natura corruttiva.

Si tratta di situazioni che devono essere arginate anche in quanto possono cagionare gravi danni all'immagine della pubblica amministrazione, per le ragioni evidenziate nella parte finale del precedente paragrafo. L'art. 4, pur migliorabile per alcuni aspetti che saranno successivamente oggetto di esame, appare bene elaborato dal legislatore.

Ciò risulta ancora più evidente se si confronta la norma con la versione contenuta nel precedente codice di comportamento delle pubbliche amministrazioni che prevedeva:

1. Il dipendente non chiede, per sé o per altri, né accetta neanche in occasione di festività, regali o altre utilità salvo quelli d'uso di modico valore, da soggetti che abbiano tratto o comunque possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio.
2. Il dipendente non chiede, per sé o per altri ,né accetta regali o altre utilità da un subordinato o da suoi parenti entro il quarto grado. Il dipendente non offre regali o altre utilità ad un sovraordinato o a suoi parenti entro il quarto grado o conviventi, salvo quelli d'uso di modico valore.

La formulazione già a una prima lettura si rivela davvero infelice. In pratica veniva stabilito che “ il dipendente non chiede regali salvo quelli d'uso di modico valore, da soggetti che abbiano tratto o comunque

possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio. In tal modo tuttavia sembrava legittimare il fenomeno corruttivo.

Il reato di corruzione infatti punisce il pubblico ufficiale che per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva denaro o altra utilità.

Pertanto, sotto il vigore del precedente codice di comportamento, la differenza tra una condotta corruttiva penalmente rilevante e una condotta considerata pienamente legittima dal punto di vista disciplinare, consisteva nella circostanza che il regalo accettato fosse stato o meno d'uso e di modico valore.

In altre parole, un agente pubblico avrebbe potuto al contempo non violare il codice di condotta e incorrere in un reato di natura corruttiva; ciò chiedendo a soggetti che avessero tratto benefici da sue decisioni.

In disparte ogni considerazione in merito a come la circostanza che una condotta sia d'uso, per le ragioni che saranno successivamente esposte, non dovrebbe costituire un elemento per determinare la liceità, occorre altresì considerare che prima della normativa anticorruzione non era stato fissato il "modico valore"; era quindi davvero difficile stabilire quando il valore di un regalo avrebbe potuto considerarsi tale.

L'attuale formulazione prevede tre divieti a carico del dipendente e la materia di regali.

Il lavoratore pubblico infatti:

- 1) " non chiede, né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità" e " in ogni caso [...] non chiede per sé o per altri, regali o altre utilità neanche di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto".

il divieto assoluto per gli agenti pubblici di chiedere o sollecitare regali è senza dubbio opportuno.

Richieste in tal senso infatti che pure come abbiamo evidenziato erano ammesse, seppure entro certi limiti, dalla precedente versione del codice di comportamento, integrano quasi sempre tutti gli elementi del fenomeno corruttivo rilevante ai fini penali;

- 2) " non accetta per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelle di uso modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia[...]". La previsione va letta unitamente al successivo comma 5, secondo il quale " Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa a 150 euro anche sottoforma di sconto. I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono prevedere limiti inferiori, anche fino all'esclusione della possibilità di riceverli[...]".

In generale rileviamo che il codice generale, a differenza di quello del 2000, vieta espressamente ai pubblici dipendenti di chiedere regali.

Non è stata invece vietata la possibilità di " accettare" regali purchè siano d'uso di modico valore da soggetti che abbiano tratto o possano trarre benefici da attività inerenti l'ufficio.

Non è facile commentare questa scelta del codice.

Da una parte, è vero che non si dovrebbero mai accettare regali da persone che possano trarre o abbiano avuto benefici dall'attività del proprio ufficio. D'altro canto è altresì vero che sono proprio questi i soggetti che hanno motivo di effettuare regali agli agenti pubblici. Pertanto, in linea teorica, se conveniamo con l'inopportunità che possano essere ricevuti regali da tali soggetti, coerentemente dovremmo non semplicemente disciplinare la possibilità di ricevere regali, ma vietarla radicalmente.

In ogni caso alla luce di queste considerazioni occorre quantomeno operare in modo incisivo sul limite di modico valore, fissato dal codice generale in 150 euro, che le pubbliche amministrazioni possono comunque modificare.

Inanzitutto chi scrive non riesce a immaginare come un regalo del valore di 150 euro possa essere considerato rientrante nelle " normali relazioni di cortesia" e ritenuto conseguentemente non idoneo a ledere l'imparzialità del dipendente pubblico. Sembra evidente, invece come la ricezione di un regalo di

tale valore abbia un significato del tutto diverso da quello di ossequio a una relazione di cortesia e sia pienamente in grado di minare l'imparzialità del pubblico funzionario.

Può essere inoltre utile evidenziare che, parlando di regali o altre utilità, la disciplina sembra riguardare solo i beni che superino una soglia economica minima; pertanto, non sarebbe ragionevole ritenere che la previsione possa precludere la possibilità di accettare, per esempio, un caffè offerto da terzi, anche se da soggetti che possano trarre benefici da decisioni inerenti all'ufficio.

Questo non significa che non sia corretto bere un caffè con queste ultime persone, ma semplicemente che rispetto ad esse si potrebbe porre un diverso problema di opportunità, nonché di immagine; tuttavia un caffè non può certo integrare un regalo, né un'utilità.

Passando a un'altra problematica, occorre evidenziare che, a parere di chi scrive, non si pone un problema relativo alla stima del valore dei regali ricevuti. Non occorre quindi che il destinatario dei regali e i soggetti deputati a verificare il rispetto delle norme, operino rigorosi accertamenti finalizzati ad accertarne con precisione il costo, lì ove lo stesso non sembri superare i 150 euro.

Ciò in quanto il legislatore, opportunamente, ha parlato di valore non superiore in via orientativa ai 150 euro. Il riferimento al fatto che il valore sia fissato semplicemente in via orientativa, consente di operare una stima di massima del costo del regalo in totale serenità.

Un'osservazione che potrebbe essere formulata è che il dipendente pubblico avrebbe comunque la possibilità di aggirare la normativa sui regali, semplicemente chiedendo al donante di fargli recapitare il regalo presso la propria abitazione.

La disciplina dei regali e delle altre utilità infatti è dettata allo scopo di estirpare cattive abitudini che spesso sono percepite dal lavoratore pubblico come normali, in quanto tenute in ossequio a prassi consolidate negli anni; le condotte delinquenziali, invece trovano argine e sanzione nella diversa normativa penalistica.

Peraltro, sembra evidente che il dipendente il quale chieda a un soggetto di fargli pervenire un regalo a casa, allo scopo di non incorrere in violazioni del codice di condotta, si colloca su un livello diverso da chi riceve un regalo convinto che sia normale: il primo ha già fatto il salto, consapevole dell'illiceità della sua condotta e di come potrebbe essere chiamato a risponderne anche in sede penale.

In riferimento all'uso, come uno dei presupposti affinché regali o altre utilità possano essere accettati, non convince. Più in particolare, è stabilito che non è consentito ricevere "regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente. Tuttavia l'osservazione non sarebbe pertinente. Il codice di comportamento definisce, come specificato all'art. 1, i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità, e buona condotta la cui violazione integra illeciti disciplinari. E' chiaro come l'accordo tra un pubblico dipendente e un privato per ricevere utilità oltre il valore consentito presso la propria abitazione integri anche un illecito penale.

La disciplina dei regali e delle altre utilità infatti è dettata allo scopo di estirpare cattive abitudini che spesso sono percepite dal lavoratore pubblico come "normali", in quanto tenute in ossequio a prassi consolidate negli anni; le condotte delinquenziali invece trovano argine e sanzione nella diversa normativa penalistica.

Peraltro sembra evidente che il dipendente il quale chieda a un soggetto di fargli pervenire un regalo a casa, allo scopo di non incorrere in violazione del codice di condotta, si colloca su un livello diverso da chi riceve un regalo convinto che sia "normale" (o quantomeno senza interrogarsi sulla liceità dell'accettazione": il primo ha già fatto il salto, consapevole dell'illiceità della sua condotta e di come potrebbe essere chiamato a rispondere anche in sede penale.

Il riferimento all'uso come uno dei presupposti affinché regali o altre utilità possano essere accettati, non convince.

Più in particolare è stabilito che non è consentito ricevere regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente. Per capire la previsione (in disparte l'ulteriore requisito del modico valore già esaminato) occorre ricordare l'art. 770 comma 2 del codice civile, in occasione di servizi resi o comunque in conformità agli usi, nonché la relativa giurisprudenza formatasi in materia.



Dall'art. 770 citato evinciamo che nell'ambito della categoria costituita dalle liberalità, rientrano sia le liberalità d'uso ( alle quali si riferisce il codice di comportamento) che le donazioni.

La cassazione sez. II con sentenza n. 18280/2016, dopo aver ribadito che la liberalità d'uso non costituisce donazione, ricorda come entrambe le figure, in quanto liberalità, siano caratterizzate dall'arricchimento del beneficiario, il quale non è tenuto a corrispondere alcun corrispettivo. La differenza, chiarisce la Cassazione, è che la donazione costituisce una libera manifestazione del donante, mentre la liberalità d'uso, al contrario, consegue a un volontario adeguamento del disponente agli usi della società in cui vive, nel caso in cui si sia instaurata, per consuetudine l'abitudine diffusa di un certo comportamento. La Cassazione evidenzia, inoltre, come gli usi siano nel tempo variabili.

A integrazione di quanto sopra, il codice generale aggiunge " nell'ambito delle normali relazioni di cortesia"; la cortesia leggiamo nel dizionario Treccani e gentilezza di modi nei rapporti con altre persone.

Ricostruita la fattispecie è possibile ora esporre il motivo per il quale non convince il riferimento all'uso. In realtà, chi scrive ritiene che le liberalità d'uso dovrebbero essere contrastate dall'ordinamento e non costituire un presupposto di liceità dell'accettazione di regali. Esse infatti sono effettuate sulla base di un volontario adeguamento a un uso diffuso, al contrario delle donazioni, che costituiscono libere manifestazioni del donante. La bottiglia di spumante regalata in occasione del Natale a un funzionario pubblico in ossequio ad una consuetudine diffusa, sembra un comportamento maggiormente biasimevole rispetto alla dazione di una bottiglia d'olio ( del medesimo valore) donata, con una libera manifestazione (pertanto, oggetto di donazione e non di liberalità d'uso) e senza la convinzione di adeguarsi a una consuetudine, da un'anziana signora soccorsa da una pattuglia della polizia municipale.

Peraltro gli usi, come spiegato dalla cassazione, sono variabili nel tempo, ma ammettendoli, contribuiamo a consolidarli (in questo caso in direzione sbagliata).

A fronte di questa scelta operata dal legislatore, della quale comunque occorre prendere atto, una soluzione potrebbe essere, da una parte, di far rientrare il " regalo della vecchietta" tra quelli d'uso (pur nella consapevolezza di operare una forzatura) e dall'altra di introdurre con il codice di amministrazione, un limite abbastanza basso al modico valore;

3) Il terzo divieto è quello per cui il dipendente "non accetta per sé o per altri, da un proprio subordinato regali o altre utilità né offre regali o altre utilità a un proprio sovraordinato salvo quelli d'uso di modico valore.

Anche questa disposizione è assolutamente opportuna in quanto finalizzata ad assicurare la correttezza nei rapporti tra sovraordinati subordinati all'interno degli uffici pubblici. Il riferimento a regali e utilità d'uso sembra avere a oggetto circostanze quali nascita di figli, matrimoni, pensionamenti ecc...

Al di fuori di tali situazioni si applica il divieto.

Abbiamo sopra evidenziato perplessità in merito all'opportunità di considerare legittima l'accettazione di regali d'uso corrisposti da terzi.

Al contrario nei rapporti tra sovraordinati e subordinati il riferimento all'uso è sicuramente appropriato; ciò soprattutto nella misura in cui sia stato fortemente limitato, mediante il codice di amministrazione, il modico valore (non pare accettabile, infatti che un sovraordinato sia legittimato a ricevere, da un collaboratore, un regalo per esempio in occasione del natale del valore di 150 euro.

Il successivo comma 4 stabilisce che " i regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo, a cura dello stesso dipendente cui siano pervenuti, sono immediatamente messi a disposizione dell'amministrazione per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali".

Non è condivisibile quest'ultima previsione per cui i regali ricevuti al di fuori dei casi consentiti potrebbero essere devoluti a fini istituzionali.

Inanzitutto quindi la cui dazione abbia una causa illecita, possa comunque essere utilizzato dall'ente pubblico. Dall'illiceità della causa dovrebbe coerentemente conseguire l'immediata restituzione dello stesso.

Vi è inoltre una ragione di opportunità che ne sconsiglia la destinazione a fini istituzionali: l'utilizzo del regalo e quindi la mancata restituzione dell'oggetto al donante è tale comunque da compromettere il rapporto tra quest'ultimo e l'ente pubblico, giacché la percezione del donante ( a meno che il regalo non gli sia restituito) sarà quella di chi ha fatto un regalo e si è ingraziato l'amministrazione.

La disposizione del codice generale per cui potrebbero essere devoluti a fini istituzionali i regali ricevuti fuori dai casi consentiti, in realtà , fa trapelare un errore di fondo, in merito a quella che dovrebbe essere la ratio della disciplina. Quest'ultima infatti va rinvenuta non nel tentativo di evitare che i pubblici dipendenti si arricchiscano con i regali ricevuti, bensì nel preservarne l'imparzialità.

Il successivo comma 6 contiene una previsione, disomogenea rispetto alla normativa in materia di regali: " il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza".

Si tratta di una disposizione opportuna e a tutela dell'imparzialità del pubblico dipendente che probabilmente avrebbe trovato una più congrua collocazione nell'art.6 dedicato alla disciplina dei conflitti di interesse. Essa dev'essere ovviamente coordinata con l'art. 53 del .t.u. sul pubblico impiego.

L'ultimo comma secondo il quale il responsabile dell'ufficio vigila sulla corretta applicazione del presente articolo, non offre particolari spunti di riflessione apparendo più che altro volto a ribadire il generale obbligo del capo ufficio di controllare , ed eventualmente denunciare le violazioni al codice di comportamento.

Nel PTPCT sarebbe conseguentemente opportuno inserire la previsione per cui i capi ufficio a una data scadenza, che potrebbe per ovvi motivi essere individuata subito dopo le festività natalizie, comunicano al responsabile anticorruzione l'esatto adempimento di quanto loro imposto dall'art.4 comma 7.

Eventualmente, come ulteriore accorgimento, i RPCT, nelle realtà nelle quali è più diffuso è il problema dei regali, potrebbero , a ridosso di tali festività , scrivere ai responsabili degli uffici per ricordare loro l'obbligo e la scadenza del termine stabilito per comunicare l'esatto adempimento.

Questo per chiarezza non implica che gli stessi debbano trasformarsi in investigatori, ma semplicemente che non possano chiudere gli occhi a fronte di fenomeni che potrebbero essere evidenti per tutti.

### **3.2.6 PARTECIPAZIONE AD ASSOCIAZIONI ED ORGANIZZAZIONI**

L'art. 5 prevede: "1. Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere da loro con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati.

3. Il pubblico dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tale fine promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera."

La norma, come diverse altre disposizioni del codice di comportamento, rientra tra le misure finalizzate a evitare situazioni di conflitto di interessi. Essa in buona parte ricalca quanto disposto dall'art.4 del precedente codice di comportamento.

Tra le novità, assume particolare rilievo la specificazione secondo la quale la comunicazione deve avvenire " tempestivamente". Provando a riempire la previsione di contenuto, potremmo ritenere tempestiva la comunicazione operata entro qualche giorno dall'adesione; tuttavia, a fronte dell'indeterminatezza della norma sarebbe avventato iniziare un procedimento disciplinare nel caso in cui tra l'adesione e la comunicazione sia trascorsa solo qualche settimana.

Più semplicemente, si potrebbe specificare la norma, stabilendo un termine entro il quale effettuare detta comunicazione.

Ulteriori riflessioni emergono dalla lettura dell'articolo.

Innanzitutto, è utile evidenziare come l'obbligo di comunicazione non si applichi all'adesione a sindacati; tuttavia il secondo comma trova applicazione anche nei confronti di questi ultimi. Ne consegue che per esempio, l'adesione a un sindacato non può essere sollecitata prospettando vantaggi di carriera.

Peraltro, il divieto di cui al comma 2 ha a oggetto la condotta consistente nel prospettare svantaggi di carriera, pertanto perché sia integrata la fattispecie illecita non occorre una minaccia esplicita, essendo sufficiente una mera allusione.

E' evidente come questo secondo comma abbia introdotto una norma che dovrà essere applicata con grande prudenza, in particolare a fronte di attività sindacale di proselitismo, in ragione del delicato confine tra l'esercizio di legittima attività sindacale e le possibili violazioni della previsione.

Il rischio è ovviamente quello di controversie conseguenti ad accuse di comportamento antisindacale.

### 3.2.7 COMUNICAZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI (ART. 6 COMMA 1)

L'art. 6 comma 1 del codice generale dedicato alla comunicazione degli interessi finanziari stabilisce: " il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni precisando:

- a- Se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto...
- b- Se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

Innanzitutto, l'obbligo di informazione intestato ai dipendenti ricorre in presenza di tutti i rapporti di collaborazione con privati, retribuiti, avuti negli ultimi tre anni, quindi anche con soggetti che non abbiano avuto interessi connessi con le pratiche agli stessi affidate. Infatti il codice generale prima introduce l'obbligo generico, quindi stabilisce che l'agente pubblico deve precisare se siano o meno intercorsi con soggetti che abbiano interessi in attività inerenti all'ufficio.

Da evidenziare, inoltre come la prescrizione abbia a oggetto solo i rapporti retribuiti, seppure in qualunque modo non anche quelli gratuiti, nonostante il consiglio di stato avesse suggerito di estendere l'adempimento a questi ultimi. La specificazione in qualunque modo è tale da escludere i rapporti rispetto ai quali sia stato concordato un rimborso delle spese documentate, ma non certo i rapporti che prevedano rimborsi forfettari di spese.

Problemi si pongono anche in merito al momento in cui dev'essere adempiuta la disposizione. L'indicazione per cui ciò dovrebbe avvenire " all'atto dell'assegnazione", non sembra poter essere interpretata letteralmente giacché la comunicazione non può che essere successiva all'assegnazione stessa.

Sembra ragionevole, pertanto, ritenere che l'obbligo debba essere eseguito subito dopo l'assegnazione.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della comunicazione, il quale è riferito a tutti i rapporti diretti o indiretti, è evidente l'intenzione di estenderlo quanto più possibile. Ai responsabili degli uffici è poi rimesso il compito di valutare le comunicazioni e stabilire se abbiano ad oggetto collaborazioni rilevanti o meno.

Qualche perplessità consegue all'estensione dell'obbligo alle collaborazioni dei parenti e affini. Ricorre infatti un'elementare esigenza di tutela delle posizioni di questi ultimi, i quali potrebbero non gradire che siano rese note le loro collaborazioni. Ricevute le segnalazioni, i capi ufficio ne terranno conto nell'assegnazione delle pratiche.

La norma risulta carente lì ove impone la comunicazione solo all'atto dell'assegnazione, non anche nei confronti di chi è già assegnato all'ufficio. Inoltre, non è stabilito un obbligo di aggiornamento.

La comunicazione degli interessi finanziari da parte del dirigente è invece, disciplinata dall'articolo del codice generale ad essi dedicato.

### 3.2.8 IL CONFLITTO DI INTERESSI E L'OBBLIGO DI ASTENSIONE (art. 6 comma 2 e art. 7)

**-Nozione di conflitto di interessi. Scopo della relativa disciplina**

Il conflitto d'interessi reale (o attuale) è la situazione che si presenta quando un interesse particolare interferisce, o potrebbe interferire con l'interesse di un'altra parte che il soggetto agente è tenuto a perseguire in via esclusiva; ciò indipendentemente dall'eventuale correttezza del comportamento adottato in concreto. Nella pubblica amministrazione, il contrasto è tra l'interesse particolare e la funzione attribuita all'agente pubblico, funzione che deve perseguire in via esclusiva, senza deviazioni.

La normativa sul conflitto di interessi discende direttamente dal principio di imparzialità di cui all'art. 97 della costituzione ed ha, altresì, il fine di tutelare l'immagine dell'ente pubblico, ponendo l'operato dei dipendenti al di sopra di ogni possibile sospetto.

La base etica della disciplina del conflitto di interessi si rinviene nel dovere di operare al servizio esclusivo dell'interesse pubblico. Come già evidenziato nel paragrafo 1 del presente capitolo, la legge anticorruzione, nel disciplinare l'emanazione di un rinnovato codice generale, aveva fatto esplicito riferimento al "dovere del servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico", indicazione che non è stata integralmente recepita nel codice stesso.

Occorre tuttavia aver ben presente come a monte della disciplina sul conflitto di interessi vi sia il dovere del servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico, quindi in assenza di interferenze dovute a interessi particolari. Vari sono i mezzi di contrasto al conflitto di interessi, tutti previsti dalla legge n. 190/2012 (c.d. legge anticorruzione): l'incompatibilità degli incarichi dirigenziali, il divieto di pantouflage, la più restrittiva disciplina della possibilità di svolgere incarichi al di fuori dell'ente di appartenenza e l'obbligo di astensione in presenza di situazioni di conflitto.

Nel caso sopra esposto infatti il dipendente pubblico dovrebbe comunque astenersi. In caso contrario permanerebbe il dubbio in merito alla sua capacità di perseguire effettivamente l'interesse pubblico in via esclusiva.

Quello sopra esposto in realtà sembra propriamente riconducibile a una nozione di conflitto reale in senso stretto poiché si è in presenza di un interesse personale che interferisce o potrebbe interferire con la capacità del soggetto di agire nell'esclusivo interesse della parte pubblica.

Da ultimo, occorre analizzare il conflitto apparente, che si pone su un piano diverso, non essendo in alcun modo riconducibile al contrario del conflitto percepito a una nozione seppur ampia di conflitto di interessi reale. Esso ricorre quando la situazione di conflitto sia meramente apparente, non reale, così per esempio nei casi di omonimia (quindi se il destinatario di un'attività abbia il medesimo cognome del dipendente al quale è intestata la trattazione di una pratica).

Al ricorrere di tali situazioni, l'agente pubblico non è tenuto ad astenersi, né a fare una segnalazione al responsabile dell'ufficio; infatti non vi è una situazione effettiva e quindi l'imparzialità dell'agente non è a rischio. Tuttavia, il dipendente in queste situazioni dovrebbe adoperarsi, se possibile, per far emergere la reale situazione di assenza di conflitto, così scongiurando il rischio di cagionare un danno all'immagine dell'amministrazione di appartenenza.

Riassumendo, possiamo affermare che in generale il conflitto di interessi rileva quando un interesse particolare interferisce o potrebbe potenzialmente interferire con l'interesse che il soggetto agente è tenuto a perseguire in via esclusiva; o comunque, quando l'interesse secondario, pure non avendo effettiva attitudine a interferire con l'interesse che l'agente è tenuto a perseguire in via esclusiva, può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità.

Da questa notazione, che ricomprende il conflitto di interessi reale, potenziale e percepito, si differenzia come evidenziato quella di conflitto di interessi apparente (che al contrario delle altre situazioni, non dà luogo a un obbligo di astensione, né di comunicazione).

#### - **Disciplina vigente**

La legge n. 190/2012 ha posto l'obbligo di astensione, in caso di conflitto di interessi, al centro del sistema, inserendo, con l'art. 1 comma 41, l'art. 6 bis nella legge n. 241/1990, il quale, rubricato "conflitto di interessi", stabilisce che "il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"

Pertanto l'obbligo di astensione in caso di conflitto è ora previsto in via generale, nella legge fondamentale sul procedimento amministrativo.

Prima di tale introduzione, era disciplinato solo in alcune normative speciali e non in via generale (anche se la giurisprudenza amministrativa era consolidata nel considerare l'obbligo di astensione implicito nel sistema, come direttamente conseguente al principio costituzionale di imparzialità).

Il conflitto di interessi e il relativo obbligo di astensione hanno successivamente trovato una disciplina di dettaglio con l'art. 6 comma 2 e art. 7 del codice generale.

Secondo l'art. 6 comma 2 " Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici".

L'art. 7 rubricato "obbligo di astensione" a propria volta stabilisce che " il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero i suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o dei conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza".

La previsione appare davvero ben congeniata e offre idversi spunti di riflessione; qui di seguito esamineremo i più significativi.

La frequentazione abituale, che è una delle situazioni al ricorrere delle quali si configura un conflitto di interessi, è un concetto più ampio sia di quello di amicizia, che di quello di commensale abituale.

Di per se stessa non ricomprende anche le frequentazioni che avvengono nel contesto lavorativo, sempre che le stesse non finiscano per dar luogo a rapporti che vanno oltre tale ambito. Così ad esempio non si troverà in situazione di conflitto di interessi un agente pubblico assegnato a una commissione di concorso interna rispetto al collega con il quale, unitamente a altri dipendenti, sia solito accompagnarsi nella pausa caffè. Il discorso deve porsi in termini diversi qualora il rapporto abbia sconfinato l'ambito lavorativo e i soggetti in questione abbiano rapporti al di fuori dall'ufficio e da esigenze lavorative.

La situazione di grave inimicizia non richiede particolari approfondimenti. Tuttavia è utile evidenziare come il legislatore abbia opportunamente circoscritto il conflitto giuridicamente rilevante alle situazioni in cui l'inimicizia sia caratterizzata da gravità, per evitare di estendere eccessivamente i possibili casi di astensione.

In merito alla grave inimicizia, l'Anac con delibera n. 229 del 1° marzo 2017, ha condivisibilmente affermato che non è in situazione di conflitto di interessi il commissario di gara interno alla stazione appaltante che, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, abbia in precedenza avuto occasione di contestare a uno degli operatori economici partecipanti alla gara la violazione di norme sanitarie e di sicurezza. Tale situazione, infatti, rientra nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, mentre il conflitto si realizza quando il dipendente è portatore di interessi della sua sfera privata che potrebbero anche potenzialmente comprometterne l'imparzialità.

Questa previsione dovrebbe essere opportunamente discussa in sede di formazione, poiché gli agenti pubblici, pur avendo normalmente piena consapevolezza dell'illiceità dei propri comportamenti allorché non astengono in presenza di interessi propri o di persone ad essi vicine, non sempre percepiscono la necessità di astenersi anche quando le pratiche loro affidate coinvolgono soggetti con i quali vi sia grave inimicizia. Anzi in alcuni casi addirittura sfruttano la loro posizione al precipuo scopo di danneggiare terzi, senza rendersi conto che così facendo incorrono non solo in un illecito di natura disciplinare ma anche nel reato di abuso di ufficio.

La disposizione per la quale il dipendente deve astenersi anche a fronte di “gravi ragioni di convenienza” costituisce una preziosa norma di chiusura, utilizzabile quando una situazione diversa da quelle tipizzate sia tale da minacciare l'imparzialità, tanto da suggerire l'astensione.

Le tre situazioni sopra esposte, sono caratterizzate dalla circostanza di dover essere valutate di volta in volta in base alle circostanze del caso concreto.

Il giudice amministrativo si è pronunciato in riferimento ai rapporti personali coltivati mediante social network, in particolare in merito al presunto conflitto d'interessi di un membro di una commissione di concorso. Nella sentenza leggiamo che “in presenza di legami idonei a radicare il sospetto di parzialità, non è necessario comprovare che questi si possano concretizzare in un effettivo favore verso il candidato, essendo sufficiente a radicare l'incompatibilità anche il solo pericolo di una compromissione dell'imparzialità di giudizio”; ciò in quanto “la posizione dev'essere di terzietà e non di mera imparzialità”. La pronuncia continua evidenziando che i rapporti di colleganza, cioè i rapporti di collaborazione tra alcuni componenti della commissione e determinati candidati non sono sufficienti a configurare un vizio della composizione della commissione, in assenza di ulteriori indicatori tali da dar luogo a un vero e proprio sodalizio professionale. Da ultimo, analizzando nello specifico il funzionamento del social in argomento, il giudice amministrativo rileva che l'amicizia su facebook di per sé stessa non costituisce ragione di incompatibilità, poiché il funzionamento di tale social consente di entrare in contatto con persone che nella vita quotidiana sono sconosciute, dando luogo a un mero contatto virtuale.

Successivamente rispetto all'emanazione del codice generale, è entrato in vigore il già menzionato art. 42 comma 2 del codice dei contratti pubblici secondo il quale “Si ha conflitto di interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione dell'art. 7 del decreto del presidente della repubblica 16 aprile 2013 n. 62”

Con tale disposizione il legislatore, oltre ad avere introdotto il concetto di conflitto di interessi percepito, ha fatto ricorso a un criterio sostanziale per individuare la situazione di conflitto, tale da ricomprendere quella in cui si trovano i soggetti che sono in grado di influenzare in qualsiasi modo il risultato di una procedura di aggiudicazione.

Dalla lettura complessiva della norma emerge chiaramente come la nozione di conflitto di interessi si stia progressivamente arricchendo nel corso degli anni a opera di un legislatore che si mostra sempre più attento.

#### - **Precedente disciplina**

Prima dell'entrata in vigore del codice nazionale, mancava una disciplina generale del conflitto di interessi.

Una previsione specifica si poteva comunque invenire nell'art. 51 del codice di procedura civile che finalizzato a regolamentare il solo conflitto di interessi del giudice individua una serie di situazioni in presenza delle quali quest'ultimo ha l'obbligo di astenersi.

L'art. 51 per anni ha avuto un ruolo centrale in materia di conflitto di interessi, tuttavia è assolutamente inidoneo a disciplinarlo compiutamente per due ordini di motivi.

Innanzitutto, si tratta di una norma elaborata non solo al fine di assicurare l'imparzialità della funzione giudiziaria, ma anche di garantirne il corretto esercizio, in quanto connessa alla disposizione di cui al successivo art. 52 disciplinante la ricsuzione. Poiché il predetto articolo stabilisce espressamente come il giudice possa essere ricsutato nei casi in cui ha obbligato di astenersi, il legislatore dell'epoca, per evitare che l'esercizio della funzione giudiziaria fosse messo a rischio da uno strumentale utilizzo della ricsuzione (che ricordiamo sospende il processo), probabilmente ha ritenuto opportuno limitare i casi di astensione obbligatoria (quella facoltativa è costituita dalle altre ipotesi in cui esistano gravi ragioni di convenienza).

E' bene inoltre ricordare come si tratti di una norma entrata in vigore nel periodo fascista, quando di certo non c'era un'attenzione all'imparzialità paragonabile a quella emersa negli ultimi anni.

La circostanza che il legislatore abbia previsto, al secondo comma dell'art. 51, che " in ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza, il giudice può richiedere al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi" costituisce riprova della carente attenzione che la disciplina in analisi riserva all'imparzialità del giudice.

E' sconcertante come a voler seguire la lettera della norma, il giudice a fronte di gravi ragioni di convenienza, avrebbe solo la facoltà (può richiedere) e non anche l'obbligo di domandare l'autorizzazione ad astenersi.

Il giudice amministrativo nel corso degli anni è stato solito applicare analogicamente il disposto di cui all'art. 51 ai membri delle commissioni di concorso, nonché ai procedimenti disciplinari ( e a volte anche ad altri campi dell'azione amministrativa). Tale orientamento giurisprudenziale è stato recepito dalla nostra pubblica amministrazione, tanto che ancora oggi molti enti pubblici fanno firmare ai componenti delle commissioni di concorso una dichiarazione nella quale attestano di non trovarsi in una delle situazioni di conflitto di cui all'art. 51 del c.p.c.

Parallelamente all'utilizzo dell'art.51, la giurisprudenza amministrativa, per situazioni diverse da quelle in cui si trovano membri delle commissioni di concorso, aveva comunque costantemente individuato la regola generale, conseguente al principio di imparzialità, in forza della quale grava in ogni caso in capo agli agenti pubblici un obbligo di astensione a fronte di situazioni di conflitto di interesse.

#### **-Analisi dell'evoluzione della normativa**

L' art. 7 del codice generale per la prima volta ha disciplinato con carattere di generalità il conflitto di interessi del dipendente pubblico. E' evidente l'evoluzione rispetto quella contenuta nell'art. 51 del codice di procedura civile, la quale sconta diverse lacune; basti pensare che non ricomprende i soggetti legati da rapporti di amicizia, nonché da situazione sentimentale quando non intercorrono tra persone conviventi. Inoltre manca una previsione di chiusura che renda obbligatoria l'astensione, quale quella che nel codice di comportamento generale, fa riferimento a " ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza".

Come già accennato, di assoluto rilievo è l'art. 42 del codice dei contratti pubblici, soprattutto agli interessi personali che possono essere percepiti come una minaccia all'imparzialità del dipendente pubblico.

In questo modo, il centro di valutazione si sposta dall'agente pubblico al cittadino, attribuendo rilievo anche alle situazioni da quest'ultimo percepire come potenzialmente in grado di minare l'imparzialità del primo.

Il cittadino, infatti, ha diritto che l'esercizio dell'azione amministrativa non solo sia sostanzialmente scevro da conflitti di interessi, ma che sia percepibile anche come tale.

In questo passaggio emerge la vera democraticità di un sistema che non solo assicura il corretto e imparziale funzionamento dell'amministrazione ma attribuisce altresì rilievo alla percezione che dell'imparzialità hanno i cittadini.

- "L'obbligo di astensione"

L'art. 7 del codice generale è rubricato " Obbligo di astensione"; tale locuzione potrebbe risultare fuorviante, quantomeno se riferita ad alcune delle situazioni di conflitto dalle quali consegue l'astensione del dipendente pubblico.

Per semplicità di trattazione, le situazioni descritte dall'art. 7 possono essere suddivise in due categorie.

Un primo gruppo ricomprende il coinvolgimento di interessi di persone con le quali l'agente pubblico abbia rapporti di frequentazione abituale o grave inimicizia e inoltre ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Questi casi sembrano dover dare luogo a un mero " obbligo di segnalare la presunta situazione di conflitto di interessi" e non a un dovere di astensione. Tali situazioni sono

caratterizzate dalla circostanza di dover essere giudicate di volta in volta dal responsabile dell'ufficio il quale deve valutare se effettivamente ricorra o meno un conflitto di interessi rilevante.

In presenza di tutte le altre circostanze di cui all'art. 7 citato, invece ricorre un vero e proprio obbligo di astensione giacché al ricorrere delle stesse non residua alcuna discrezionalità da parte del responsabile dell'ufficio.

#### - **Obbligo di astensione e attività vincolata**

In presenza di attività amministrativa vincolata, si pone il problema se ricorra o meno l'obbligo di astensione.

Al fine di inquadrare meglio la questione, occorre ricordare come sia possibile distinguere tra discrezionalità tecnica e attività vincolata.

La discrezionalità tecnica implica l'accertamento di alcuni presupposti rilevanti in una data fattispecie, in assenza di una regola scientifica che consenta di addivenire, in un numero illimitato di volte al medesimo risultato. Poiché il dipendente pubblico in tali situazioni individua la risultanza scientifica che ritiene maggiormente appropriata ai fini dell'applicazione del provvedimento previsto dal legislatore, vi è comunque una forma di discrezionalità, seppur tecnica. Essa come affermato da autorevole dottrina, implica solo giudizio ma non scelta; giudizio in cui rileva l'applicazione di criteri e parametri scientifici e tecnici nel rispetto di regole di natura tecnica.

L'attività vincolata invece è caratterizzata da una puntuale disciplina normativa, che rimette all'amministrazione il mero compito di individuare i presupposti applicativi del provvedimento.

Ovviamente nessun dubbio si pone in merito al rilievo dell'obbligo di astensione qualora l'attività sia caratterizzata da discrezionalità tecnica (in ragione della circostanza che vi è esercizio di discrezionalità) oltre che amministrativa.

Per quanto concerne, invece, l'attività vincolata, il consiglio di stato sez. V con sent. 16 maggio 2016 n.1961 ha affermato che ove il potere sia vincolato e non vi sia quindi esercizio di discrezionalità non vi sono spazi per poter apprezzare profili di imparzialità e quindi non rileva un dovere per poter apprezzare profili di imparzialità e quindi non rileva un dovere di astensione a fronte di un conflitto di interessi. Quest'ultimo infatti costituisce esplicazione del più generale principio di imparzialità, che a sua volta rappresenta uno dei canoni a cui l'amministrazione, ai sensi dell'art. 97 Cost. deve informarsi nell'esercizio dell'attività discrezionale.

Seppur in assenza di indicazioni da parte del legislatore, giacché il codice di comportamento generale non specifica che l'obbligo di astensione rilevi esclusivamente quando l'attività amministrativa sia discrezionale, è opportuno accogliere la posizione del giudice amministrativo però con una precisazione.

Se è vero che non vi sono ragioni per prevedere l'astensione in presenza di attività vincolata, in quanto non essendoci discrezionalità il dipendente non opera valutazioni che potrebbero essere influenzate da propri interessi personali, è altresì evidente come detti interessi potrebbero indurre l'agente pubblico a porre in essere comportamenti illeciti, mediante errata individuazione dei presupposti del provvedimento.

Ne consegue che comunque è assolutamente opportuno introdurre l'obbligo di segnalare tali situazioni al proprio superiore, allo scopo di consentire su di esse un controllo.

#### - **Conseguenze della mancata astensione/segnalazione della possibile situazione di conflitto**

La mancata astensione (o segnalazione della possibile situazione di conflitto) può conseguire a un comportamento colpevole, tuttavia in buona fede, del pubblico dipendente, che semplicemente non abbia ben inteso la normativa e creda di poter adottare un approccio sostanzialistico (nel senso di ritenere di poter essere immune da censure nel caso in cui pur non essendosi astenuto, sia in grado di dimostrare di avere comunque perseguito il pubblico interesse); al contrario potrebbe altresì essere connessa a una condotta olosa, tenuta con l'intento di procurarsi (o di procurare ad altri) un ingiusto vantaggio patrimoniale, o di arrecare ad altri un danno ingiusto.

Nel primo caso le conseguenze si pongono solo sul piano disciplinare e amministrativo contabile.



Sul piano disciplinare, per violazione della norma del codice di comportamento che stabiliscono l'obbligo di astensione.

Davanti al giudice contabile, invece, qualora a seguito dell'annullamento dell'atto viziato per il conflitto d'interessi, derivi l'invalidità degli atti ad esso consequenziali, con il rischio che terzi possano essere danneggiati e pertanto agire nei confronti dell'ente pubblico. Quest'ultimo in caso di soccombenza, è tenuto a denunciare il danno alla Procura contabile, la quale diviene titolare di un'azione nei confronti dell'agente pubblico in un giudizio di responsabilità.

A tali effetti si aggiunge, nel caso in cui invece il dipendente abbia agito con l'intento di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, o di arrecare un danno ingiusto, la responsabilità pensale per abuso di ufficio.

L'art. 323 del codice penale, disciplinante l'abuso d'ufficio, nell'attuale formulazione stabilisce che il comportamento del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che nello svolgimento delle funzioni, intenzionalmente procuri a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arrechi ad altri un danno ingiusto, sia punito solo se alternativamente, abbia violato norme di legge o di regolamento, oppure omesso di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti.

La lettura della norma ci ricorda come la mancata astensione in presenza di un conflitto di interessi avesse già nel lontano 1990 una centralità così spiccata da essere prevista come una delle due condizioni alternativa al ricorrere delle quali possa considerarsi integrato il reato di abuso di ufficio.

#### - **Il conflitto di interessi non seguito da una condotta impropria**

Abbiamo già evidenziato come il conflitto si configuri e rilevi indipendentemente dall'eventuale correttezza del comportamento in concreto adottato dal pubblico dipendente. Ciò in quanto detta correttezza non sempre emerge all'esterno; il risultato è che, al ricorrere di una situazione integrante del conflitto, nei terzi comunque rimarrebbe il dubbio sull'imparzialità effettiva di un pubblico agente, con conseguente danno quantomeno all'immagine dell'ente pubblico.

Facciamo un esempio. Se un componente di una commissione di concorso non si astiene, pure essendoci tra i partecipanti un soggetto a lui legato da una stretta amicizia, non rileva la sua capacità in concreto di essere effettivamente rigoroso e corretto nell'esaminare il suo amico-partecipante, in quanto comunque negli altri concorrenti rimarrebbe il dubbio che quest'ultimo possa essere stato in qualche modo agevolato.

E' evidente l'inconsapevolezza che hanno avuto (e spesso tuttora hanno) i pubblici dipendenti in merito al problema del conflitto di interessi, poiché è radicata la convinzione di poter evitare di incorrere in responsabilità qualora si riesca a dimostrare di aver perseguito l'interesse pubblico senza deviazioni.

Solo a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 190/ 2012 è iniziata ad affermarsi, seppure lentamente, la coscienza della necessità di astenersi, in caso di conflitto, a prescindere dalla circostanza di poter provare di aver agito nel rispetto dell'interesse pubblico sostanziale.

Eppure, la norma sull'abuso d'ufficio, già dal 1990 ha disciplinato le conseguenze penali della mancata astensione in caso di conflitto (stabilendo una pena della reclusione da 1 a 4 anni), prevedendo che si configuri il reato in caso di procurato ingiusto vantaggio patrimoniale.

Inoltre la giurisprudenza del giudice amministrativo è da lungo tempo (e già prima che venisse approvata la normativa anticorruzione) granitica nel ritenere irrilevante il comportamento concretamente tenuto dal soggetto in conflitto.

Ex multis, con richiamo all'esigenza di assicurare l'immagine della pubblica amministrazione il consiglio di stato sez. VI, 13 febbraio 2004 n. 563 per il quale "le regole sull'incompatibilità ponendola al di sopra di ogni sospetto, indipendentemente dal fatto che la situazione incompatibile abbia in concreto creato o non un risultato illegittimo". Più di recente, la sezione consultiva per gli atti normativi del consiglio di

stato, con parere 5 marzo 2019 n.667 sullo schema di linee guida di Anac aventi a oggetto “ individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici”. ha affermato che il conflitto di interessi è una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l’amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria”.

E’ utile ricordare infine l’affermazione contenuta nella sentenza n. 1137 del 3 maggio 2013 del TAR Lombardia sez. IV secondo la quale vi è obbligo di astensione da parte degli agenti pubblici in conflitto di interessi, con conseguente illegittimità degli atti adottati in mancanza della stessa , “ anche nelle situazioni in cui la deliberazione sia in concreto quella più utile per il perseguimento del pubblico interesse”. L’interesse di questa pronuncia, che spazza il campo delle convinzioni di chi ritiene che in caso di conflitto potrebbe evitare di incorrere in responsabilità semplicemente provando di avere perseguito il pubblico interesse, è data dalla circostanza che il giudice amministrativo ha affermato che la mancata astensione determina l’illegittimità dell’atto adottato anche nel caso in cui sia stato verificato in concreto che la decisione assunta è stata quella più utile a perseguire il pubblico interesse.

Pertanto in caso di conflitto il dipendente deve necessariamente astenersi ( o segnalare la presunta situazione di conflitto), non rilevando in caso contrario se con l’atto adottato sia stato comunque assicurato il pubblico interesse.

#### - **Prevenzione della corruzione**

Secondo il disposto di cui all’art. 8 del codice generale “ il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell’amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l’obbligo di denuncia all’autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell’amministrazione di cui sia venuto a conoscenza”.

L’articolo, pur costituito da un solo comma, può essere distinto in due parti.

Innanzitutto stabilisce che il personale rispetta le prescrizioni di cui al PTPCT e collabora con il responsabile anticorruzione; in tal modo, così come il successivo art. 15, conferma lo stretto collegamento sussistente tra il codice generale e il piano triennale.

La norma è opportuna in quanto se è vero che negli enti locali il responsabile anticorruzione è di norma una figura forte in virtù dell’opportuna disposizione di cui all’art.1 comma 7 della legge 190/ 2012, è

altresi da considerare come nelle altre pubbliche amministrazioni tale funzione è solitamente intestata a soggetti non apicali; questi ultimi incontrano difficoltà nella loro attività, poiché non sempre trovano la necessaria collaborazione da parte del personale. In tale contesto è utile che sia stato introdotto nel codice generale l'obbligo, per tutto il personale di rispettare le previsioni del piano e di collaborare con il responsabile anticorruzione, in tal modo rendendoli possibili, in caso di violazione, di una sanzione disciplinare.

La seconda parte del citato art. 8, anch'essa molto interessante, nello stabilire il dovere di segnalare eventuali situazioni di illecito, dà luogo ad alcune problematiche interpretative.

Preliminarmente, è utile riassumere la disciplina del dipendente che segnala illeciti; ci si limiterà ad alcuni cenni, giacché rileva soprattutto in riferimento ai piani triennali di prevenzione della corruzione. La normativa è stata introdotta con la legge n. 190/ 2012 conseguentemente alla ratifica da parte del nostro paese di alcune convenzioni internazionali ( dell'ONU, dell'OCSE e del consiglio d'Europa) nonché a seguito di raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, mediante l'introduzione, nel t.u. sul pubblico impiego, di un art. 54 bis.

Si tratta di un istituto del tutto nuovo per il nostro ordinamento, noto in nord europa come whistleblowing, cioè soffiare nel fischiello ( mentre il soggetto che pone in essere tale segnalazione è il whistleblower); il termine richiama l'azione compiuta da un arbitro che sanziona un fallo o del poliziotto inglese che fischia nell'inseguire un malvivente. Il fenomeno si manifesta allorchè un lavoratore, che viene a conoscenza di un illecito o di un'irregolarità sul luogo di lavoro, decida di segnalarlo. Il whistleblowing pone soprattutto un problema di tutela del segnalante, in quanto in italia è scarsa la propensione a denunciare casi di corruzione, e l'azione del whistleblower potrebbe essere percepita come disdicevole.

La tutela del segnalante quindi dev'essere assicurata a fronte di possibili episodi ritorsivi che peraltro potrebbero finire per configurare il mobbing.

Il whistleblowing dev'essere approfondito in sede di formazione, anche allo scopo di far comprendere la valenza etica della condotta del dipendente che segnala un illecito e di confutare l'idea che ques'ultimo debba essere considerato un infame che si pone in contrasto con regole non scritte del gruppo.

L'art. 54 bis citato è stato novellato, prima con la legge 11 agosto 2014, n.114 la quale ha aggiunto l'Anac tra i soggetti destinatari delle segnalazioni, quindi mediante la legge 30 novembre 2017 n. 179 che ha inciso profondamente sulla norma riformulandola.

Il comma 1 prevede che “il pubblico dipendente che , nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all’art. 1 , comma 7 della legge 6 novembre 2012 n. 190, ovvero all’autorità nazionale anticorruzione o denuncia all’autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Con la legge 114/2014 è stato ampliato l’ambito soggettivo del whistleblowing che precedentemente poteva solo essere un pubblico dipendente, mentre ora il comma 2 dell’articolo in analisi, stabilisce: “ ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1 comma 2 ivi compreso il dipendente di cui all’art. 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell’art. 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione pubblica. E’ stata altresì rafforzata la tutela dell’identità del whistleblower prevedendo che, qualora la contestazione sia fondata , in tutto o in parte sulla denuncia, e la conoscenza dell’identità dell’autore della stessa sia indispensabile per la difesa dell’incolpato , la segnalazione possa essere utilizzata ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso fornito dal whistleblower in merito alla rivelazione della sua identità.

A seguito della novella, la segnalazione qualora sia inoltrata all’amministrazione di appartenenza, dev’essere diretta al RPCT e non più al superiore gerarchico, come precedentemente stabiliva la norma ( il codice generale tuttora individua il destinatario nel superiore gerarchico). Quest’ultima modifica è stata operata in recepimento di un’indicazione suggerita dall’autorità, con la determinazione n. 6 /2015.

L’intervento del legislatore ha posto rimedio infine a quella che era la principale lacuna della normativa, la quale mancava di sanzioni che potessero costituire un deterrente effettivo rispetto ai soggetti che non avessero tutelato o avessero posto in essere atti ritorsivi nei confronti del whistleblower. Il successivo comma 6 del più volte citato art. 54 bis infatti introduce sanzioni amministrative pecuniarie applicabili direttamente dall’anac nei confronti di chi abbia discriminato il segnalante dell’illecito; di coloro i quali non abbiano inoltrato o gestito le segnalazioni o comunque non abbiano adottato procedure conformi a quelle indicate dall’anac; infine a carico di chi non abbia verificato e analizzato tali denunce.

Le già citate linee guida anac del 2015 in materia (antecedenti, rispetto alla novella del 2017) offrono alcuni spunti interessanti.

Il 24 luglio 2019 è stata pubblicata inoltre in consultazione la bozza delle nuove linee guida “ linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro ai sensi dell’art. 54 bis del d. lgs. 165/2001, rispetto al quale il consiglio di stato ha espresso il proprio parere con deliberazione 24 marzo 2020 n. 165.

Qui di seguito saranno oggetto di approfondimento alcuni contenuti delle linee guida del 2015; invece verranno dedicati solo pochi cenni a quelle in consultazione , in ragione dell’incertezza sui contenuti definitivi di queste ultime.

Per quanto riguarda l’interpretazione da dare all’aggettivo “ eventuale” che qualifica l’oggetto della segnalazione secondo il codice generale ( eventuali segnalazioni di illecito), l’autorità richiede che l’agente pubblico in base alle proprie conoscenze ritenga altamente probabile che si sia verificato un illecito.

Nella bozza di linee guida in consultazione, l’anac invece afferma che “ non è necessario che il dipendente sia certo dell’effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell’identità dell’autore degli stessi. E’ sufficiente che il dipendente in base alle proprie conoscenze, ritenga ragionevolmente che una irregolarità o un fatto illecito si sia verificato.”

Quindi l’autorità ha modificato la propria posizione passando dall’affermazione per cui il dipendente debba considerare “altamente probabile” che si sia verificato un illecito al requisito della mera ragionevolezza.

Chi scrive ritiene che quest’ultima posizione dell’Anac sia condivisibile ( in questo senso, anche il consiglio di stato con il citato parere), in quanto il riferimento a un’alta probabilità potrebbe scoraggiare i pubblici dipendenti dal segnalare illeciti, per paura di trovarsi a propria volta nella scomoda posizione di doversi difendere dall’accusa di essere stati avventati nel presentare detta segnalazione. Con le linee guida del 2015 inoltre l’autorità, nell’interpretare il disposto di cui all’art. 54 bis del dlgs. N. 165/2001 afferma che le “ condotte illecite” oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono i reati contro la pubblica amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite al dipendente. In altre parole, il riferimento è ai soli casi di corruzione in senso ampio in cui un soggetto abusi del potere a lui affidato per ottenere vantaggi privati. La bozza in consultazione si pone su questa stessa linea, sostenendo che “ i fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono quindi non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al titolo II capo I del codice penale, ma

tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati" (tuttavia nelle linee guida segue un elenco di esempi che si mostra incongruente con quanto appena evidenziato, giacchè ricomprende anche diversi casi in cui non è perseguito il fine di ottenere vantaggi privati: sprechi, mancato rispetto dei tempi procedurali, nonché violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro). Il consiglio di stato, con il parere già richiamato, non esprime con chiarezza la propria posizione sul punto; in altre parole non fornisce risposta alla domanda: " le condotte illecite rilevanti ai fini della tutela del whistleblower sono quelle di natura corruttiva?" i giudici di palazzo spada affermano in proposito: " Circa la individuazione delle condotte illecite, oggetto di una specifica richiesta da parte dell'Anac, si conviene sul rilievo che i fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendano non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione ma tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico. Ciò a condizione che si possa configurare un illecito." Quindi è vero che l'incipit è " si conviene con l'Anac", tuttavia l'ambito è poi esteso alle condotte poste in essere "anche" (e non solo) al fine di curare un interesse particolare; pertanto non solo agli illeciti corruttivi.

Seppur non chiaramente, il consiglio di stato, con il citato parere non sembra quindi aderire alla lettura data dall'autorità alla categoria illeciti rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa a tutela del whistleblower, bensì pare propenso a ricomprendere in essa ogni tipologia di illecito.

A sostegno della posizione dell'anac, si potrebbe evidenziare che qualora considerassimo il dipendente pubblico come obbligato a segnalare ogni illecito disciplinare del quale venisse a conoscenza, si potrebbe determinare una situazione difficilmente gestibile per la pubblica amministrazione, a causa dell'elevato numero di segnalazioni che potrebbero essere presentate, e per le conseguenti ricadute in termini di tensioni che si determinerebbero tra il personale. E' possibile fare un esempio per meglio chiarire quest'ultima riflessione. L'art. 12 comma 1 del codice generale stabilisce l'obbligo di cortesia. Premesso che riteniamo detta prescrizione tutt'altro che superflua (tanto che il modello di codice di amministrazione proposto in appendice suggerisce di dedicarvi un apposito capitolo), rileviamo che in forza del citato art. 12, il dipendente il quale si mostri educato con un utente ma non anche cortese (posto che la cortesia va ben oltre l'educazione, implicando anche una forma di gentilezza), incorrerebbe,

almeno in teoria in un illecito disciplinare. Il problema è che, interpretando il disposto di cui all'art.8 nonché l'art. 54 bis del d. lgs. n. 165/2001, nel senso che l'agente pubblico sarebbe tenuto a segnalare tutte le situazioni di illecito, dovremmo evincere che l'agente pubblico, il quale venga a conoscenza di una condotta ( magari educata ma) non cortese di un collega nei confronti di un utente, dovrebbe segnalarla, per non incorrere a propria volta in un illecito ( per violazione dell'art. 8 del codice generale).

Tuttavia , è anche vero che ricondurre al contrario le segnalazioni oggetto di tutela speciale a quelle esclusivamente di natura corruttiva lascerebbe fuori alcune condotte comunque molto gravi; per esempio tornando ai rapporti con il pubblico, il caso in cui un utente sia non solo trattato senza cortesia, ma addirittura maltratto , mediante una condotta che senza integrare una fattispecie di reato , ponga ai limiti del codice penale. Non sembra ragionevole ipotizzare che una condotta di tale tipo possa essere considerata esclusa dall'obbligo di segnalazione al proprio superiore gerarchico, ai sensi dell'art. 8 del codice generale. Provando a trarre le somme di quanto sopra, chi scrive ritiene che l'interpretazione della categoria " condotte illecite" di cui al menzionato art. 54 bis, fornita dall'anac, debba essere accolta. Ciò in quanto, se è vero che tale norma riferisce l'oggetto delle segnalazioni alle "condotte illecite" (in generale), nozione che ricomprende ogni illecito compresi tutti quelli di natura disciplinare, tuttavia permette che la segnalazione dev'essere fatta "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione".

Come abbiamo già evidenziato nel commentare l'art. 3 del codice generale, per integrità s'intende la mancanza di corruzione. Pertanto, nel rispetto del testo legislativo sembra necessario considerare oggetto della tutela di cui all'art. 54 bis le sole segnalazioni che abbiano come oggetto la tutela degli enti pubblici rispetto a fenomeni corruttivi (seppure in senso ampio).rimangono quindi fuori gli illeciti che determinano un malfunzionamento dell'ente pubblico prescindendo da fenomeni corruttivi ( ad esempio gli sprechi), nonché le condotte che si concretizzano in un abuso perpetrato per fini non personali ( per esempio i comportamenti maleducati posti in essere nei confronti degli utenti).

Ciò è peraltro congruente con la circostanza che siamo comunque nell'ambito di una normativa dettata allo scopo di contrastare la corruzione. Il codice di comportamento generale, invece, riferisce l'obbligo di segnalazione al superiore gerarchico, a tutte le " situazioni di illecito" delle quali il dipendente venga a conoscenza. Pertanto occorre fornire un'interpretazione del concetto di illecito " diversa " ai fini dell'art. 8 del codice generale, rispetto a quella rilevante per il più volte menzionato art. 54-bis.

Segnalare illeciti, mentre il secondo ha il fine di tutelarli, qualora abbiano prodotto una segnalazione di tale tipo. Mentre la tutela di cui all'art. 54-bis dev'essere riconosciuta solo a fronte di segnalazioni aventi a oggetto illeciti di natura corruttiva, l'obbligo di segnalazione previsto dal codice generale va considerato come esteso ad ogni tipologia di illecito. Tuttavia poiché l'art. 13, comma 8 del codice generale stabilisce che il dirigente " nel caso in cui riceva segnalazioni di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni tutela affinché sia tutelato il segnalante ai sensi dell'art. 54- bis del t.u. sul pubblico impiego , dovremmo conseguentemente ritenere che quest'ultima norma nel considerare genericamente un " illecito ", quale oggetto della segnalazione dal quale consegue la speciale tutela, in realtà si riferisca agli illeciti di natura corruttiva.

Una dottrina ha affermato che il dipendente non avrebbe l'obbligo di segnalare anche i nominativi dei responsabili dell'illecito poiché non è considerato una spia. In realtà chi segnala illeciti non è una spia ( secondo il dizionario Treccani spia è chi con l'inganno e la dissimulazione cerca di venire in possesso di notizie riguardanti altre persone allo scopo di riferirle, per malevolenza o per invidia o per interesse personale, a chi possa valersene per punire o comunque per danneggiare le persone interessate) così come non è un infame neanche se segnala il nominativo di un collega. Al contrario è una persona che non accettando che nell'ente al quale appartiene vengono commessi illeciti, dimostra una notevole spinta etica, esponendosi in prima persona per denunciare l'accaduto e favorendo con il suo comportamento, il perseguimento di un'azione , orientata alla legalità all'interno dell'ente. Per questa ragione, è invece condivisibile la riflessione di un altro autore, secondo il quale " la cosiddetta vedetta civica" agisce dall'interno dell'amministrazione per segnalare qualunque tipo di illecito, e in questo modo contribuisce a rendere più trasparente l'amministrazione, più etico il comportamento dei dipendenti, a segnalare eventuali conflitti di interesse e , infine, a rendere necessaria l'applicazione di altre misure quale ad esempio la rotazione. I casi di mobbing a danno dei whistleblower sono frequenti. Se si vuole cercare di evitarli, tutelando effettivamente il personale che ha il coraggio di segnalare illeciti, il primo passo da fare è puntare ad un cambiamento culturale, estirpando l'idea che essi siano delle "spie" o degli "infami", in quanto questa convinzione li indebolisce o li espone maggiormente a rappresaglie. Tornando alla specifica questione, a parere di chi scrive, il dipendente deve indicare i nominativi dei responsabili dell'illecito nel caso in cui ne sia a conoscenza; peraltro la normativa posta a sua tutela serve proprio a metterlo nelle condizioni di inoltrare segnalazioni complete, rimanendo per quanto possibile al riparo da atti ritorsivi.



- **Trasparenza e tracciabilità dei processi decisionali ( art. 9)**

I due commi dell'art. 9 devono essere commentati separatamente avendo oggetti diversi. Il comma 1 stabilisce che il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni, secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale. Il principio di trasparenza, che è anche menzionato al precedente art.3 , dedicato ai principi generali , assume un ruolo centrale nella normativa di presentazione della corruzione in quanto rappresenta un decisivo mezzo di contrasto a fenomeni di maladministration i quali possono essere efficacemente combattuti rendendo gli enti pubblici una casa di vetro. Quindi la trasparenza non costituisce un fine, ma un mezzo, per avere un'amministrazione che opera con etica, nel rispetto dei principi di economicità ed efficienza. In proposito, è stato correttamente affermato che la trasparenza " può ritenersi l'origine principale alla corruzione"; gli affari illeciti preferiscono il buio e non amano la luce della trasparenza. La trasparenza dell'amministrazione che , come evidenziato nel codice generale, dev'essere assicurata nel rispetto delle disposizioni vigenti ( in particolare, com'è noto ,del d.lgs. n. 33 /2013) , consente un avvicinamento degli utenti dell'amministrazione e un controllo diffuso su quest'ultima. Si tratta di un approdo che non era più rinviabile nel nostro paese, in un periodo di sempre maggiore sfiducia del cittadino nelle istituzioni. Il controllo generalizzato e diffuso ossia da parte di tutto coloro i quali sono interessati a svolgerlo ( quindi l' "open government", consolidato nel nord europa), è particolarmente importante. Inanzitutto, in quanto consente al cittadino che è anche contribuente ,di verificare le modalità di gestione del pubblico denaro. Inoltre , in quanto può dimostrarsi efficace fenomeni corruttivi. Un esempio può aiutarci a capire quest'ultima affermazione. Nel caso in cui un incarico esterno sia affidato al fidanzato della figlia di un sindaco, il segretario comunale potrebbe non intercettare il conflitto di interesse, qualora non sia radicato nel territorio e quindi (nulla rilevi leggendo nel nome del contraente) la stessa considerazione può verificarsi per l'organo di revisione. Il cittadino, invece nel caso in cui acceda al sito del comune, nel leggere il nominativo dell'assegnatario ben potrebbe rilevare ( e segnalare) il conflitto. Strettamente connessa alla trasparenza è l'esigenza che tutti gli atti siano motivati in modo completo. Si rinvia, per una riflessione in merito, al paragrafo dedicato al comportamento in servizio. L' occasione di questo lavoro non consente di commentare nel dettaglio la normativa specificatamente dettata in materia di trasparenza. Tuttavia, occorre fare un cenno ad un istituto che ha notevolmente inciso sulla trasparenza, nonché sul rapporto tra amministrazione e cittadino. Ci riferiamo al nuovo accesso civico, c.d. " accesso civico generalizzato" introdotto del d.lgs. 25

maggio 2016, n. 97 il quale garantisce a chiunque il diritto fondamentale di accedere ai dati e ai documenti posseduti dalle pubbliche amministrazioni, ove non vi sia il rischio di compromettere altri interessi pubblici o privati rilevanti, che la legge individua analiticamente. Si tratta di una svolta rispetto al diritto di accesso precedentemente disciplinato ( dal d.lgs. n. 33/2013), c.d. “ diritto di accesso semplice”, il quale consente di accedere esclusivamente alle informazioni che già sono oggetto degli obblighi di obblighi previsti dalla legge.

Quest'ultimo istituto obbliga l'amministrazione a pubblicare gli atti specificatamente individuati dal legislatore ( rispetto ai quali può essere azionato). Quindi a dispetto di quanto pomposamente dichiara il testo originario dall'art. 1 comma 1, d. lgs. n. 33/2013, secondo il quale “ la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”, prima dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato, il principio rimaneva quello della segretezza degli atti ( in quanto non c'era l'obbligo di pubblicare quelli non individuati).

Con l'accesso civico generalizzato invece il criterio si ribalta, in quanto possono essere chiesti dati e documenti detenuti dalle P.A., ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. L'accesso può tuttora essere negato ma solo in presenza del rischio di un pregiudizio a interessi tipizzati dal legislatore; quindi il principio ora è effettivamente quello dell'accessibilità totale agli atti degli enti pubblici, l'accesso costituisce la regola. Peraltro è condivisibile la scelta legislativa di non imporre direttamente la pubblicazione di tutti gli atti, in quanto molti di essi potrebbero non rivestire alcun interesse per gli utenti. Si è così evitato di onerare in modo irragionevole gli uffici, gravandoli di un adempimento che non avrebbe comunque aumentato la trasparenza la quale com'è noto non è proporzionata alla quantità di informazioni rese accessibili. Al contrario, la pubblicazione di un gran numero di atti rischia di ostacolare la trasparenza effettiva.

Il comma 2, per il quale “ la tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti dev'essere in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità” è di grande interesse. Si tratta dell'enunciazione del principio anglosassone dell'accountability, cioè di rendicontazione del proprio operato, quindi di tracciabilità, ossia del dovere di “ lasciare traccia” ( degli atti procedimentali). Sulla base di tale principio, i pubblici dipendenti sono tenuti a tracciare i propri processi decisionali allo scopo di consentirne la ricostruzione. Anche alla base di

questa previsione vi è il fine di porre al centro del sistema il cittadino, il quale deve poter accedere alle procedure messe in atto dalla pubblica amministrazione, comprenderle e controllarle; pertanto siamo ancora una volta nell'ambito del principio di trasparenza, strumentale a consentire il controllo diffuso sull'operato dei dipendenti. Peraltro, già prima che fosse normativamente stabilita la tracciabilità dei processi decisionali, essa comunque costituiva una buona pratica, anche nell'ottica dell'interesse del soggetto agente di potersi tutelare da eventuali imputazioni di responsabilità. Se è vero infatti che l'azione disciplinare deve ormai svolgersi nel rispetto del principio di tempestività, posto anche a tutela del diritto di difesa del lavoratore incolpato, occorre altresì considerare che quest'ultimo, a fronte di contestazioni sul piano penale o amministrativo-contabile, potrebbe trovarsi nella necessità di doversi giustificare a distanza di tempo, con le conseguenti immaginabili difficoltà nel cercare di ricostruire le ragioni sottostanti le sue scelte.

Per gli agenti pubblici può quindi risultare molto utile l'essere in grado di replicare la propria azione amministrativa, in particolare in caso di invito a dedurre ricevuto da una procura contabile, in quanto affinché sia integrata la relativa responsabilità, occorre la sussistenza tra gli altri dell'elemento psicologico costituito dalla colpa grave (o dal dolo). Tuttavia, molto spesso è labile il confine tra colpa lieve e colpa grave, e il poter provare elementi in grado di incidere sulla valutazione della colpa può risultare decisivo in un eventuale processo.

Immaginiamo, per esempio, che un soggetto abbia applicato una nuova normativa seguendo un'interpretazione che la giurisprudenza amministrativa abbia successivamente considerato erronea, e che da tutto ciò sia derivata una condanna a carico dell'ente di appartenenza, con successiva azione di rivalsa nei confronti del dipendente. Ipotizziamo però che tale dipendente, chiamato a risponderne a distanza di qualche anno, rinvenga un'email o un appunto che gli consenta di ricostruire le ragioni sottostanti la sua condotta.

Alla base di quest'ultima ipotesi ci sarebbe potuta essere la fiducia risposta nella ricostruzione operata da un autore in un articolo pubblicato su una rivista di diritto, o indotta dalla convinzione di poter legittimamente seguire una condotta analoga a quella tenuta da colleghi di altri enti. Circostanze di tale tipo potrebbero indurre l'organo giudicante ad assolvere il convenuto, ritenendo che la sua condotta sia stata connotata da mera colpa lieve, in ragione della diligenza con la quale aveva istruito la pratica.

Le ragioni sopra esposte danno conto di come la tracciabilità dei processi decisionali possa avere un'utilità non solo per i terzi interessati a controllare l'operato della pubblica amministrazione, ma anche per il personale.

- **Comportamento in servizio**

l'art. 11, comma 1, ha previsto che "fermo restando il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, il dipendente, salvo giustificato motivo, non ritarda né adotta comportamenti tali da fare ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza". La disposizione è connessa con quella di cui al comma 6 dell'art. 13 dedicato al personale dirigente, secondo il quale quest'ultimo "assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro".

Lo scopo perseguito dalla norma è quello di scardinarne la prassi, disdicevole, per cui in molti uffici non vengono sufficientemente contrastate le condotte dei c.d. "fannulloni" ma si tende, invece ad assecondarle, ripartendo del loro carico di lavoro sui collaboratori più diligenti.

E' significativo come il codice generale abbia stabilito che il comportamento del dipendente, il quale faccia ricadere su colleghi il compimento di attività di propria spettanza, sia disciplinarmente rilevante (e per sanzionarlo, peraltro non occorre che abbia raggiunto lo scopo visto che la condotta è integrata semplicemente dall'aver adottato "comportamenti tali da"):

Allo stesso modo, è importante che sia stato previsto che il dirigente il quale non assegni le pratiche sulla base di un'equa ripartizione del lavoro. Esercitando una pressione sui dirigenti, infatti è più probabile che venga assicurata l'efficienza complessiva del sistema.

Il comma 2, nello stabilire che "il dipendente utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi", non sembra presentare particolari spunti di interesse.

Infine, in forza del comma 3, "il dipendente utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione. Il dipendente utilizza i mezzi di trasporto dell'amministrazione a sua disposizione

soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio, astenendosi dal trasportare terzi, se non per motivi d'ufficio".

Quest'ultima norma, rimettendo ai singoli enti la potestà di disciplinare, con il codice di amministrazione, l'utilizzo del materiale e delle attrezzature dell'ufficio, si differenzia da quanto era indicato nel precedente codice di comportamento del 2000 il quale, all'art. 2 comma 4 stabiliva che " il dipendente usa e custodisce con cura i beni di cui dispone per ragioni di ufficio"; inoltre all'art. 10 comma 3 , prevedeva il divieto di utilizzo ai fini privati del materiale e delle attrezzature delle quali il personale dispone per ragioni di ufficio.

Il corretto utilizzo del materiale di ufficio in generale, dei servizi telematici e telefonici, nonché delle autovetture di servizio, costituisce un tema molto delicato; eventuali comportamenti devianti in materia possono non solo rilevare in sede di responsabilità disciplinare e davanti alla corte dei conti, ma altresì integrare fattispecie di reato.

L'uso del telefono di ufficio per scopi personali viene ricondotto dalla giurisprudenza al peculato d'uso, tuttavia, nel solo caso in cui produca un danno apprezzabile al patrimonio della pubblica amministrazione o di terzi ovvero una lesione concreta alla funzionalità dell'ufficio. Così la corte di cassazione, sez. VI pen. Che con sentenza n. 1327/2016, ha annullato una pronuncia di condanna dalla corte di appello di milano; ciò ritenendo che l'importo delle telefonate di natura privata effettuate dall'imputato, parti a 350 euro nell'arco di oltre due anni, non fosse tale da integrare l'apprezzabilità del danno prodotto al patrimonio della persona offesa.

L'utilizzo invece da parte del personale del collegamento internet dei computer di ufficio per scopo personali, lì ove l'ente di appartenenza abbia stipulato un contratto " flat " per il traffico dati, ossia con pagamento a forfait, che consente un accesso illimitato, a prescindere dal tempo di effettiva connessione ad internet o dal quantitativo di dati scaricati, non configura il peculato d'uso, poiché non determina un danno per l'ente di appartenenza. Tale condotta può tuttavia integrare il reato di abuso di ufficio.

Il discorso è ovviamente diverso e ben potrebbe configurarsi il reato di peculato d'uso qualora la tariffa sia invece " bundle", cioè commisurata alla durata delle singole connessioni al traffico dati, e sia stato cagionato all'ente di appartenenza un danno apprezzabile. Le pubbliche amministrazioni tuttavia, nel caso in cui decidano di stipulare un contratto di tale tipo, dovrebbero mettere a conoscenza i dipendenti della tariffazione della scelta; ciò anche in considerazione della sentenza della corte di cassazione, sez.

VI pen., n. 26297/2017 secondo la quale, per potersi configurare il peculato d'uso, occorre raggiungere la prova della conoscenza e della conoscibilità collegata con un contratto con tariffa "bundle" e non "flat" in quanto in caso contrario non può ravvisarsi l'elemento psicologico del dolo, necessario per integrare il peculato.

Ovviamente, sia l'uso del telefono di ufficio, che del collegamento internet per fini personali, possono dare luogo a responsabilità, oltre che disciplinare davanti alla giustizia contabile per il danno arrecato alla pubblica amministrazione, conseguente sia ai maggiori costi corrisposti all'operatore telefonico sia in base ai principi generali, alla sottrazione di energie lavorative all'ente di appartenenza. Altro malcostume diffuso in alcuni pubblici uffici è l'utilizzo a fini privati delle autovetture di servizio: anch'esso può integrare il peculato d'uso (tuttavia, una giurisprudenza minoritaria riconduce la fattispecie, in caso di uso reiterato. Addirittura al peculato). Numerose le sentenze di condanna. Con diversi pronunciamenti la giurisprudenza penale ha però affermato che dovendo la condotta che integra il peculato ledere la funzionalità della P.A. o arrecare un danno patrimoniale apprezzabile, il reato non si configura a fronte dell'utilizzo per fini personali in una sola circostanza.

Poiché come abbiamo accennato l'utilizzo a fini privati delle autovetture di servizio è abbastanza diffuso, è necessario che vengano eseguiti i controlli sui registri di uscita degli automezzi, i quali devono essere correttamente compilati, con particolare riguardo ai chilometri percorsi, all'itinerario seguito e soprattutto, all'esigenza sottostante l'impiego di autovettura. Ne consegue che non basterebbe limitarsi a scrivere "fini istituzionali" alla voce "ragione del servizio"; infatti tale motivazione sarebbe apparente ed elusiva rispetto alla necessità di rendere conto della specifica esigenza che ha richiesto l'utilizzo dell'autovettura. Sia l'uso dei servizi telematici e telefonici che delle autovetture di servizio, devono essere oggetto di formazione professionale, soprattutto in alcune realtà in cui, anche in ragione di una diffusa prassi illegittima, i pubblici dipendenti tendono a non percepire l'illiceità dei propri comportamenti, né le conseguenze sul piano della responsabilità che dagli stessi potrebbero derivare, ritenendo di adeguarsi semplicemente a normali pratiche consolidate nel tempo.

#### - **Rapporti con il pubblico**

La disciplina dei comportamenti dei dipendenti a contatto con il pubblico dev'essere analizzata con la massima attenzione, considerato che le condotte di tali soggetti, se scorrette, possono arrecare danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Qui di seguito esamineremo l'art. 12, limitandoci ai soli passaggi maggiormente significativi.

Al comma 1 è previsto, tra l'altro, che " il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione. Salvo diverse disposizioni in servizio". La norma è opportuna, in quanto attua il principio di trasparenza e consente la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici.

E' inoltre espressamente stabilito che il personale operi " con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità". Tutto ciò mancava nel codice di comportamento del 2000 nel quale la norma dedicata ai rapporti con il pubblico era molto meno ricca di contenuti.

A parte il significativo riferimento allo " spirito di servizio", il richiamo alla cortesia è importantissimo: si passa dall'idea per cui il personale a contatto con il pubblico sia tenuto ad essere educato, ma non necessariamente cortese, all'obbligo di cortesia, con un approccio radicalmente diverso che effettivamente mette la pubblica amministrazione e tutti i suoi agenti " al servizio della nazione" come previsto della costituzione. Data l'importanza della materia, l'obbligo di cortesia può essere ulteriormente dettagliato con il codice di amministrazione e addirittura, costituire oggetto di un apposito articolo di esso.

Risponde ugualmente all'idea di una pubblica amministrazione al servizio del cittadino la successiva indicazione per cui il dipendente " fatte salve le norme sul segreto di ufficio, fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento". La norma afferma l'obbligo da parte del personale di fornire spiegazioni, quindi chiarimenti in ordine delle condotte dei pubblici dipendenti; non stabilisce invece, che debba giustificarsi, in quanto ciò che avviene, eventualmente, nelle sedi a ciò deputate e con le garanzie di difesa previste-

Sempre il comma 1 aggiunge che " nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità stabilito dall'amministrazione, l'ordine cronologico".

La disposizione appare opportuna, nonostante detto obbligo sia già nell'art. 13 comma 5 del d.p.r. n. 3/1957 ( recante " disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello stato"). Da ricordare come la mancata osservanza dell'ordine cronologico, se connessa alla ricezione o alla promessa di denaro o

di altra utilità, possa integrare il reato di corruzione propria ( anche questo aspetto dovrebbe essere trattato in sede di formazione).

Riteniamo comunque che il rispetto dell'ordine cronologico, o di quello comunque dettato dal responsabile dell'ufficio, possa essere derogato, purchè sulla base di ragioni motivate per iscritto e previa autorizzazione da parte del capo ufficio.

#### - **Disposizioni per i dirigenti**

L'art. 13 del codice generale costituisce una novità rispetto ai precedenti codici di comportamento, i quali non contenevano una disciplina appositamente dedicata ai dirigenti. In tal modo è stato perseguito lo scopo di valorizzare e al contempo, ulteriormente responsabilizzare, tale figura anche in sede di contrasto ai fenomeni corruttivi, in linea con i contenuti della " riforma Brunetta".

Il comma 1 non presenta particolari problemi. Esso prevede che le norme dell'art. 13 si applichino ai dirigenti, ai soggetti che svolgano funzioni ad essi equiparate operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche nonché, negli enti privi di dirigenza, ai funzionari responsabili di posizioni organizzative. Le linee guida del 2020 chiariscono come l'articolo debba trovare " applicazione ai titolari di incarichi amministrativi di vertice, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni".

Il comma 2 dispone che " il dirigente svolge con diligenza le funzioni ad esso spettanti persegue gli obiettivi assegnati e adotta un comportamento organizzativo adeguato per l'assolvimento dell'incarico."

Ricordiamo, infatti, che la responsabilità dirigenziale mira a presidiare non tanto la legittimità formale degli atti posti in essere dal dirigente, quanto la qualità degli obiettivi raggiunti; ne deriva che per poterla affermare non si può prescindere da una valutazione di idoneità all'espletamento di una determinata funzione, con conseguente venir meno del rapporto fiduciario.

Al comma 3 è invece stabilito che " il dirigente, prima di assumere le sue funzioni , comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere. Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi".



Gli obblighi sopra elencati aggravano, a carico dei dirigenti, la comunicazione degli interessi finanziari, prevista in generale, per il restante personale, dall'art. 6 del codice generale.

Tali obblighi devono essere adempiuti dai dirigenti prima che assumano le funzioni. L'inciso " possano porlo" ( in conflitto di interessi) è di rilievo, giacchè estende la portata della prescrizione alle situazioni di conflitto potenziali, redendola, in tal modo , più incisiva. Chi scrive, invece non condivide l'opinione di autori che hanno interpretato la norma nel senso che alleggerirebbe la posizione del dirigente, rimettendo la valutazione del conflitto a quest'ultimo.

Da rilevare infine come il comma 3 in analisi faccia riferimento alle " dichiarazioni annuali dei redditi", nonostante l'obbligo debba essere adempiuto dai dirigenti primadi assumere le funzioni. Questo particolare induce a ritenere che in realtà sia un refuso il riferimento non operato semplicemente all'ultima dichiarazione dei redditi presentata, anche perché non pare necessario acquisire quelle precedenti.

L'articolo del codice generale in analisi disciplina la comunicazione di informazioni sulla situazione patrimoniale delle dichiarazione dei redditi all'amministrazione, onde consentirle di verificare l'assenza di conflitto di interessi. La corte costituzionale, recentemente, con sentenza n. 20/2019, ha invece affrontato la problematica diversa seppur connessa, concernente la pubblicazione di tali informazioni. Il giudice delle leggi ha giudicato illegittimo l'art. 14 comma 1-bis del d. lgs. n. 33/2013, lì ove prevedeva la pubblicazione in " amministrazione trasparente", a cura delle pubbliche amministrazioni, delle dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali, ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale di tutti i titolari di incarichi dirigenziali. La pubblicazione è da considerarsi conforme ai principi costituzionali, secondo il giudice delle leggi, solo in riferimento ai titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19 commi 3 e del d. lgs. n. 165 del 2001.

Il comma 4, lì ove stabilisce che " il dirigente assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa" impone ai dirigenti degli obblighi etici rafforzati rispetto a quelli gravanti sul restante personale. La norma mostra l'intento di ergere tale categoria a esempio per tutto il personale. Il citato comma continua prescrivendo che "il dirigente cura altresì che le risorse assegnate al suo ufficio siano utilizzate per finalità esclusivamente istituzionali e in nessun caso per esigenze personali"; in tal modo nell'introdurre un controllo specifico, si ricollega, per materia, al precedente art. 11. Comma 3, che impone ai dipendenti di usare le risorse solo per fini d'ufficio. Qui la disposizione, tuttavia, ha un ambito

di applicazione potenzialmente maggiore in quanto il riferimento generico alle “ risorse assegnate al suo ufficio” è tale da ricomprendere anche le risorse umane. Ne consegue che il dirigente deve accertarsi anche che i funzionari non conferiscano ai sottoposti incarichi che esulino dai compiti di ufficio ( per esempio di fare le fotocopie di un libro universitario destinate a essere utilizzate dal figlio).

Non pongono particolari problemi i commi 5 e 7.

Il comma 6 è molto importante lì ove viene opportunamente previsto che “ il dirigente assegna l’istruttoria delle pratiche sulla base di un’equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione”.

Il rilievo della norma risiede nel fatto che nei pubblici uffici, anche in conseguenza della difficoltà di far funzionare con efficacia il sistema disciplinare, nel corso degli anni si è assistito, parallelamente al proliferare del fenomeno dei c.d. “ fannulloni”, alla rinuncia, da parte della classe dirigente, a contrastarlo e a garantire l’equa ripartizione del carico di lavoro. Questo , a scapito del personale maggiormente volenteroso, che è stato sovente gravato da un carico di lavoro maggiore rispetto a quello che sarebbe stato equo. E’ quindi importante come, a seguito dell’entrata in vigore del codice generale, i dirigenti che non assicurino una giusta ripartizione del carico rischino di incorrere in un illecito disciplinare. Il comma 8 prevede che “ il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l’illecito all’autorità disciplinare.

La disposizione in merito alla necessaria tempestività dell’iniziativa disciplinare è importante, seppure non innovativa, in quanto il principio era stato già introdotto con il d.lgs. n. 150 /2009 (c.d. riforma Brunetta). Da rilevare che come emerge dalla lettera della norma, l’illecito ricorre a fronte della mera intempestiva condotta del dirigente, anche a prescindere dalla circostanza che ne derivi un danno o la decadenza dell’azione: ciò pare giustificato in quanto la rapida reazione ad un illecito serve anche a prevenire la possibili reiterazione di ulteriori condotte scorrette.

Peraltro la corte dei conti ha riconosciuto gli estremi della colpa grave e della responsabilità amministrativo- contabile a fonte del comportamento consistente nell’irrogazione di sanzioni disciplinari intempestive, con conseguente danno all’erario ( in sede di rivalsa) ove l’ente pubblico sia stato condannato a risarcire il destinatario della sanzione disciplinare illegittima.

Continua, il comma 8, introducendo obblighi, in capo ai dirigenti, di tutela nei confronti del dipendente che segnala un illecito.

#### - **Contratti e altri atti negoziali**

L'esame dell'art. 14 può essere limitato alle disposizioni di maggior interesse. Il comma 1 stabilisce il divieto, nella stipulazione dei contratti per conto dell'ente pubblico, di ricorrere a mediazione di terzi, salvo i casi in cui la decisione di ricorrere all'attività di intermediazione professionale sia stata assunta dall'amministrazione. Il comma 2 prevede che " il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile. Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione.

Si tratta di una delle tante norme finalizzate a contrastare i conflitti di interessi. La prescrizione ha ad oggetto il divieto per il personale di concludere contratti, per conto dell'amministrazione, con imprese con le quali nel biennio precedente abbia stipulato a titolo privato. Qualora l'amministrazione di appartenenza concluda comunque contratti con tali imprese, il dipendente deve astenersi dal partecipare all'adozione delle decisioni o all'esecuzione del contratto.

I divieti, al ricorrere del presupposto, sono assoluti, salvo il caso di cui all'art. 1342 del codice civile, dei contratti mediante la sottoscrizione di moduli o formulari, predisposti per disciplinare rapporti in maniera uniforme; in altre parole sono fatti salvi i contratti per adesione. La ratio della previsione del codice generale di non includere questa categoria di contratti deve rinvenirsi nella circostanza che rispetto ad essi l'aderente non ha, in linea di massima, potere contrattuale e può solo decidere se stipulare o meno, ma non anche contribuire a determinare, con una trattativa, la disciplina del rapporto. Ciononostante, la scelta di escludere i contratti per adesione dall'ambito dei divieti non convince del tutto, per due ordini di ragioni.

La principale è che comunque il pubblico dipendente ha la possibilità di decidere se stipulare o meno il contratto con un dato contraente o con un altro; quindi ad avviso di chi scrive, anche rispetto ai contratti in analisi si pone il problema di evitare che possano essere conclusi da un soggetto in possibile conflitto

di interessi ( che potrebbe comunque favorire un aspirante contraente). Il problema si pone in particolare per gli affidamenti diretti, giacchè la conclusione a esito di una procedura di gara limita il ruolo di chi è chiamato a stipulare il contratto, garantendo maggiormente l'amministrazione pubblica. Da considerare, inoltre che i contratti per adesione, comunque non escludono del tutto la possibilità per i contraenti di porre in essere una trattativa seppure limitata mediante aggiunta di clausole al modulo o al formulario. L'art. 1342 del codice civile prevede, infatti, che in questi casi le clausole aggiunte prevalgano su quelle predisposte unilateralmente; è conseguentemente confermato l'assunto per cui un eventuale conflitto di interessi può avere rilievo anche rispetto a tale tipologia di contratti. Come vedremo, è possibile risolvere il problema mediante una norma del codice di amministrazione integrativa, che introduca un obbligo di informazione rispetto ai contratti per adesione. La diversa situazione presa in considerazione dal comma 3, è ribaltata rispetto a quella appena analizzata " il dipendente che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto , fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio."

In questo caso , il dipendente, prima stipula per conto dell'amministrazione quindi nel biennio successivo, conclude contratti a titolo privato( e gli viene conseguentemente imposto di informare il dirigente dell'ufficio). Per quanto concerne l'esclusione, ancora una volta dall'ambito della prescrizione, dei contratti per adesione, vale quanto rilevato in sede di commento al comma precedente. Pare ragionevole come in questo caso non sia stato fissato un radicale divieto a carico del pubblico agente, ma solo l'obbligo di informare il responsabile del proprio ufficio per assicurare la necessaria trasparenza dell'operazione e consentire un controllo. Perplexità suscita l'omessa esplicita previsione che l'informazione debba essere resa preventivamente rispetto all'operazione. A tale carenza le amministrazioni hanno la possibilità di ovviare, introducendo un contenuto specificativo nel proprio codice di amministrazione. Il comma 5 prescrive quanto segue: " il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte dell'amministrazione, rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, ne informa immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale". L'inciso " di regola per iscritto" , a una prima lettura potrebbe non convincere in quanto non garantisce l'ente da eventuali tentativi dei superiori che ricevono la rimostranza da " insabbiarla", qualora l'informazione venga resa oralmente; inoltre, sembra porsi in contrasto con esigenze di trasparenza, nonché con la possibilità di

garantire possibili controlli. La regola è infatti che nell'amministrazione pubblica le segnalazioni dovrebbero essere fatte sempre per iscritto. Tuttavia è un dato di fatto come rimostranze sull'operato di pubblici agenti possano essere in alcuni casi icto oculi infondate; pertanto, prevedere che esse debbano necessariamente avere un seguito per iscritto, significherebbe appesantire inutilmente l'amministrazione.

#### - **Vigilanza, monitoraggio e attività formative**

Anche in riferimento all'art. 15, ci limitiamo a commentare le norme di maggior interesse. Il comma 1 stabilisce che "vigilano sull'applicazione del presente codice e dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici etici e di disciplina".

Il comma 4 prevede che "ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare per violazione dei codici di comportamento, l'ufficio procedimenti disciplinari può chiedere all'autorità nazionale anticorruzione parere facoltativo secondo quanto stabilito dall'art. 1 comma 2 lettera d) della legge n. 190 del 2012; secondo quest'ultimo, l'Anac "esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo nonché sulle circolari del ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico.

Il 7 dicembre 2018 è stato pubblicato il regolamento dell'Anac per l'esercizio della funzione consultiva. In questa sede ci limitiamo a ricordare che ai sensi dell'art. 2 detta funzione è esercitata dall'Anac con riferimento a fattispecie concrete; inoltre solo qualora la questione sottoposta all'attenzione dell'autorità presenti una particolare rilevanza sotto il profilo della novità, dell'impatto socio-economico o della significatività dei profili problematici, posti in relazione alla corretta applicazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione (compresi i codici di comportamento), di trasparenza e di contratti pubblici.

Quindi la richiesta viene considerata ammissibile solo qualora si riferisca a fattispecie concrete. Tale requisito si pone in antitesi con quello necessario, per esempio, per azionare la funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, giacché il magistrato contabile si esprime solo su questioni formulate in termini astratti e non anche su casi concreti.

In merito all'attività formativa, di cui al comma 5 per il quale "al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai

dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti”.

- **Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice (art. 16)**

Il primo comma dell’art. 16 evidenzia che la violazione degli obblighi previsti nel codice di comportamento integra doveri contrari ai doveri d’ufficio ed è fonte (ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili o contabili) di responsabilità disciplinare, accertata all’esito del relativo procedimento. Questo è una delle principali novità recate dal nuovo codice generale, introdotta in esecuzione della delega di cui alla legge anticorruzione (art. 1 comma 44), mediante radicale modifica dell’art. 54 del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, il cui terzo comma, nel testo novellato, prevede che “la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento è fonte di responsabilità disciplinare”.

In tal modo se da un punto di vista teorico, il codice di comportamento come riconfigurato, di fatto costituisce presupposto logico del codice disciplinare, poiché quest’ultimo ai sensi dell’art. 1 comma 1 definisce “i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare”, parallelamente la previsione per cui dalla violazione dei precetti dallo stesso introdotti consegue responsabilità disciplinare dovrebbe determinare di fatto il superamento della differenza tra codici di disciplina e codici di comportamento. Il secondo comma dispone che “ai fini della determinazione del tipo e dell’entità della sanzione disciplinare concretamente applicabile, la violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all’entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell’amministrazione di appartenenza. Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, incluse quelle espulsive che possono essere applicate esclusivamente nei casi...”.

Per un esame delle ragioni per le quali il legislatore si è limitato a stabilire che le sanzioni applicabili siano quelle previste dalla legge regolamenti e contratti collettivi, e non abbia invece proceduto ad individuare le sanzioni specificamente comminabili a seguito della violazione di ogni singolo dovere.

Il comma 2 dell’art. 16 prosegue individuando le ipotesi in cui sono applicabili nei casi gravi, le sanzioni espulsive. Si tratta, in particolare, delle violazioni delle seguenti disposizioni:

- Art. 4 sui regali, qualora concorrano la non modicità del valore e l'immediata correlazione con il compimento di un atto o di un'attività tipici del"ufficio;

- Art. 5 comma 2 secondo il quale il pubblico dipendente non costringe colleghi ad aderire ad associazioni o organizzazioni né esercita pressioni a tale fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera;
- Art. 14 comma 2 primo periodo, avente a oggetto la condotta del personale che concluda per conto dell'amministrazione contratti con imprese con le quali abbia stipulato a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, a eccezione dei contratti perfezionati mediante moduli o formulati. Inoltre solo in caso di recidiva, nelle seguenti ipotesi:
  - Art. 4 comma 6 cioè accettazione di incarichi di consulenza da soggetti privati che abbiano o abbiano avuto, nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza;
  - Art. 6 comma 2 che ha previsto la mancata astensione del dipendente in situazioni di conflitto con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti o affini entro il secondo grado, anche in riferimento a interessi non patrimoniali, come quelli di voler assecondare pressioni politiche sindacali o dei superiori gerarchici;
  - Art. 13 comma 9 dedicato ai dirigenti, nel caso in cui questi ultimi, nei limiti delle proprie possibilità, non evitino che possano diffondersi notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e al personale. Rispetto a tali ipotesi, chi scrive esprime diverse perplessità, innanzitutto in merito a quella che consente il licenziamento, anche al di fuori dei casi di recidiva, nei confronti dell'agente pubblico il quale eserciti pressioni ad associazioni od organizzazioni, promettendo a tal fine vantaggi di carriera (oltre che prospettando al contrario, svantaggi): si tratta di una disposizione che potrebbe, se male utilizzata, interferire con il diritto dei sindacati di svolgere attività di proselitismo, e della quale, quindi gli enti pubblici devono avvalersi con la massima accortezza.
- Non convince inoltre, la possibilità di licenziare (in caso di recidiva) il dipendente che abbia agito in situazione di conflitto allo scopo di assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. Ovviamente si tratta di una norma dal punto di vista etico ineccepibile, ma in pratica poco ragionevole, quantomeno ove riferita alle pressioni dei superiori, in quanto è noto il timore che può conseguire al rapporto di gerarchia. Da ultimo, lascia stupefatti la previsione di licenziamento, in caso di recidiva, a carico dei dirigenti che non abbiano evitato, nei limiti delle proprie possibilità, che notizie non rispondenti al vero e attinenti all'ente di appartenenza si diffondessero. Qui la possibilità di licenziare sembra davvero sproporzionata seppure, in linea teorica, potrebbe sostenersi che

l'importanza che riveste l'immagine dell'ente sia tale da legittimare un giudizio di inidoneità alla funzione del dirigente non in grado di evitare che venga lesa.



#### 4. L'AZIENDA OSPEDALIERA OSPEDALI RIUNITI MARCHE NORD: IL CASO SPECIFICO

A seguito delle linee guida ANAC del 2020, l' Azienda Ospedaliera Ospedali riuniti Marche Nord sta aggiornando e revisionando il proprio codice di comportamento aziendale.

Qui di seguito troviamo l'indice del codice di comportamento:

#### INDICE

##### Titolo Primo

##### DISPOSIZIONI GENERALI, PRINCIPI, NORME DI CONDOTTA

Art. 1 - Presupposti, finalità e natura.....	pag. 1
Art. 2 - Ambito di applicazione oggettivo.....	pag. 1
Art. 3 - Ambito di applicazione soggettivo.....	pag. 2
Art. 4 - Effetti della violazione degli obblighi del Codice.....	pag. 2
Art. 5 - Valori fondanti, principi e norme di condotta generali.....	pag. 2
Art. 6 - Relazione tra C.C.A. e Codici deontologici.....	pag. 7
Art. 7 - Aree sensibili e processi a rischio.....	pag. 7
Art. 8 - Norme di condotta correlate ai processi a rischio.....	pag. 7

##### Titolo Secondo

##### OBBLIGHI CORRELATI ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Art. 9 - Norme di condotta correlate alla non accettazione di regali, compensi e pubbliche utilità.....	pag. 14
Art. 10 - Norme di condotta correlate alla non accettazione di incarichi di collaborazione.....	pag. 15
Art. 11 - Norme di condotta correlate alla partecipazione ad associazioni ed organizzazioni.....	pag. 15
Art. 12 - Norme di condotta correlate alla comunicazione degli interessi finanziari.....	pag. 15
Art. 13 - Norme di condotta correlate all'astensione.....	pag. 16
Art.14 - Norme di condotta correlate alla collaborazione ai fini della prevenzione della corruzione.....	pag. 16
Art. 15 - Norme di condotta correlate alla trasparenza.....	pag. 16
Art. 16 - Norme di condotta correlate ai rapporti privati.....	pag. 17
Art. 17 - Norme di condotta correlate al rapporto in servizio.....	pag. 17
Art. 18 - Norme di condotta correlate ai rapporti con il pubblico.....	pag. 17
Art. 19 - Norme di condotta correlate alla gestione dei contratti e degli atti negoziali.....	pag. 17
Art. 20 - Norme di condotta specifiche per i Dirigenti e per i titolari di funzioni direttive.....	pag. 17

##### Titolo Terzo

##### DISPOSIZIONI ATTUATIVE

Art. 21 - Vigilanza, monitoraggio e coordinamento.....	pag. 19
Art. 22 - Segnalazione di illeciti da parte di utenti o associazioni di cittadini.....	pag. 20
Art. 23 - Segnalazioni relative a carichi di lavoro.....	pag. 20
Art. 24 - Segnalazioni anonime.....	pag. 20
Art. 25 - Tutela del soggetto che segnala illeciti ( <i>whistleblower</i> - denunciante).....	pag. 20
Art. 26 - Sistema sanzionatorio.....	pag. 21
Art. 27 - Sistema premiante.....	pag. 23
Art. 28 - Disposizioni finali e rinvii.....	pag. 23

Foto IV,1

#### **TITOLO PRIMO DISPOSIZIONI GENERALI, PRINCIPI, NORME DI CONDOTTA**

#### **Art. 1 PRESUPPOSTI, FINALITÀ E NATURA**

##### **1. Presupposti**

Il Codice di Comportamento Aziendale (d'ora in poi C.C.A.) è adottato in applicazione [della normativa di seguito richiamata](#):

- **D.Lgs. n. 196/2003** "Codice in materia di protezione dei dati personali", integrato con le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 101/2018 "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle

disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)”;

- **Legge 6 novembre 2012, n. 190** “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”; - art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 (così come sostituito dall’art. 1, comma 44, della Legge n. 190/2012);
- **Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165** “*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”;
- **Decreto del Presidente della Repubblica 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*” - art. 1, comma 2;
- **Delibera C.I.V.I.T. n. 75 del 24 ottobre 2013** “*Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, D.lgs. n. 165/2001)*”;
- **Protocollo d’intesa stipulato in data 5 novembre 2014 tra l’Autorità Nazionale anticorruzione e AGENAS** in cui si prevede la collaborazione anche per la predisposizione di linee guida in tema di conflitti di interesse in sanità;
- **Determinazione A.N.AC. del 28 ottobre 2015, n. 12** “*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*”;
- **Determinazione A.N.AC. del 3 agosto 2016, n. 831** “*Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016*”;
- **Regolamento (UE) 2016/679** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27/04/2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46 CE (regolamento generale sulla protezione dei dati);
- **Delibera n. 358 A.N.A.C. del 29 marzo 2017** “*Linee guida per l’adozione dei codici di comportamento negli enti del SSN*”;
- **Delibera n. 177 A.N.A.C. del 19 febbraio 2020** “*Linee Guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*”;
- **Piano Nazionale Anticorruzione aggiornato.**

## 2. **Finalità**

Il C.C.A. costituisce strumento di prevenzione della corruzione attraverso la condivisione di principi e valori a cui ispirare l’azione dell’AORMN e dei suoi operatori.

In questo senso il C.C.A. rappresenta una tessera fondamentale del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (d’ora in poi P.T.P.C.) per ;

- a) la definizione e sviluppo di comportamenti positivi, basati sulla consapevolezza individuale;
- b) il miglioramento del funzionamento dell’organizzazione e della qualità delle prestazioni erogate tramite il rafforzamento della comunità di riferimento.

## 3. **Natura**

Le regole introdotte con il presente C.C.A. hanno sia valenza etica che giuridica.

L’osservanza delle disposizioni contenute nel C.C.A. e nel Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici (d’ora in poi C.C.D.P.) di cui al D.P.R. n. 62/2013 costituisce obbligo contrattuale del personale ed ha contenuto prescrittivo.

Per gli effetti delle violazioni del Codice si rinvia all’art.4.

### **Art. 2**

#### **AMBITO DI APPLICAZIONE OGGETTIVO**

1. Il C.C.A. integra e specifica i contenuti e le regole introdotti dal C.C.D.P.
2. Il C.C.A. richiama al rispetto dell’atto aziendale, delle direttive, delle circolari, dei regolamenti aziendali e di qualsiasi documento aziendale vigente o futuro che disciplini norme di condotta.

A titolo meramente esemplificativo si elencano:

- a) regolamento attuativo all’attività di supporto alla libera professione;
- b) modalità di utilizzo del badge e assolvimento dell’orario di lavoro;
- c) utilizzo dei beni e delle attrezzature ivi comprese quelle informatiche, di Internet e della posta elettronica;
- d) modalità di fruizione delle ferie e dei permessi;

- e) modalità di gestione delle assenze per malattia;
- f) modalità di accesso alla mensa aziendale;
- g) modalità di assolvimento degli incarichi extra istituzionali;
- h) modalità di gestione e di applicazione della normativa in tema di privacy.

3. Il CCA richiama il rispetto dei principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e dettaglia i comportamenti dei dipendenti verso compiti orientati all'azione amministrativa e alla massima economicità, efficienza ed efficacia.

### **Art. 3 AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO**

1. I "destinatari" del C.C.A. sono:
  - la Direzione Aziendale, che ad esso si ispira anche nel fissare gli obiettivi di gestione;
  - i dirigenti, cui è demandata la responsabilità della diffusione e della vigilanza del rispetto del codice, devono, altresì, farsi carico verso l'esterno e verso l'interno di rafforzare la fiducia, la coesione e lo spirito aziendale;
  - tutti gli altri operatori che adeguano le proprie azioni ed i propri comportamenti ai suoi principi ed ai suoi obiettivi.
2. Le norme del presente C.C.A. sono rivolte a coloro che operano, ad ogni livello e con qualsiasi rapporto, per l'AORMN:
  - a) al personale con contratto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato e determinato;
  - b) al personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo in servizio presso l'Azienda;
  - c) al personale in servizio con forme di lavoro flessibili;
  - d) a coloro che ad altro titolo prestano attività presso l'Azienda e specificatamente in qualità di:
    - personale collaboratore o consulente in virtù di un contratto di lavoro autonomo, sia di collaborazione coordinata e continuativa che di natura occasionale;
    - collaboratore a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni e servizi in forza di specifiche clausole da inserire obbligatoriamente nei contratti, che dovranno precisare il campo di rispetto del C.C.A. con riferimento all'attività oggetto della collaborazione;
    - personale in formazione specialistica, tirocinanti, volontari;
    - coloro che ricoprono ruoli e/o svolgono funzioni strategiche in seno all'organizzazione nonché componenti di organi e organismi;
    - soggetti impiegati presso gli uffici per le relazioni con il pubblico;

In quest'ultimo caso dovranno essere inserite nei contratti apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice e dal Regolamento.

In questo modo, al momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, con la sottoscrizione del contratto, gli uffici, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, acquisiranno la dichiarazione di presa d'atto del codice sottoscritta dal soggetto tenuto al rispetto del medesimo.

### **Art. 4 EFFETTI DELLA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DEL CODICE**

1. **Personale dipendente**  
La violazione degli obblighi contenuti nei Codici è fonte:
  - di responsabilità disciplinare, accertata all'esito del relativo procedimento disciplinare;
  - di responsabilità civile, amministrativa e contabile quando le stesse siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi e regolamenti.
2. **Titolari di contratti di lavoro autonomo**  
La violazione degli obblighi contenuti nei Codici, può costituire condizione di risoluzione del rapporto in termini previsti nell'ambito del relativo contratto.
3. **Personale dipendente da imprese fornitrici di beni e servizi**  
Gli effetti della violazione degli obblighi del personale dipendente di imprese fornitrici di beni e servizi, verranno definiti tramite apposite clausole da inserire nei contratti con le imprese fornitrici.
4. **Ripercussioni sul sistema premiante**  
Per il personale dipendente, il rispetto dei Codici e la loro violazione può assumere rilevanza anche ai fini della valutazione individuale e dell'erogazione delle voci stipendiali correlate, in quanto il rispetto dei principi generali di cui art 5, saranno oggetto di valutazione e misurazione della performance individuale.

**Art. 5**  
**VALORI FONDANTI, PRINCIPI E NORME DI CONDOTTA GENERALI**

**1. Valore fondante**

L'Azienda contribuisce alla promozione, al mantenimento e al recupero delle condizioni di salute dei cittadini nel quadro della programmazione sanitaria nazionale e regionale ed in risposta ai bisogni assistenziali della collettività.

In questa prospettiva l' AORM:

- presta attenzione alle persone nella loro integrità e individualità
- garantisce un processo uniforme ed efficace di assistenza per tutti gli assistiti.
- 

**2. Principi generali e fondamentali**

Nel perseguire il valore fondante, i destinatari del C.C.A. si impegnano:

- a) ad osservare la Costituzione, conformando la propria condotta ai principi di buon andamento ed imparzialità;
- b) a svolgere i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della propria posizione o dei propri poteri.

I principi fondamentali, condivisi e riconosciuti dall'Azienda per l'affermazione della propria **mission** sono:

- A. *Integrità*
- B. *Imparzialità*
- C. *Trasparenza*
- D. *Riservatezza*
- E. *Eticità*
- F. *Legalità e Centralità dell'interesse dell'Azienda*
- G. *Tutela delle Risorse Umane, del Patrimonio Aziendale e Protezione della Salute*
- H. *Orientamento al Servizio, Efficienza ed Efficacia*
- I. *Centralità delle Relazioni Esterne – Rapporti con gli utenti, i pazienti ed altri soggetti*
- J. *Relazioni Interne – Correttezza nei comportamenti nei luoghi di lavoro*
- K. *Innovazione e Creatività*

**A. INTEGRITÀ**

**A tale principio sono riconducibili la centralità dell'interesse pubblico e la gestione del conflitto d'interessi.**

**A tal fine, i destinatari del presente codice:**

- a) respingono ogni pressione, segnalazione, sollecitazione e condizionamento comunque diretti ad influire indebitamente sul normale svolgimento delle attività sanitarie ed amministrative;
- b) assolvono ai compiti affidati senza condizionamento di interessi privati e personali;
- c) osservano una condotta tesa a favorire il più alto grado di fiducia e credibilità, svolgendo lealmente e professionalmente il proprio lavoro, rispettando, sia nella forma che nello spirito, i principi contenuti nel presente C.C.A.;
- d) si astengono dal richiedere raccomandazioni esterne ed interne volte ad influire sul rapporto di lavoro o ad assicurarsi privilegi;
- e) si astengono dall'accettare offerte o promesse in denaro o beni materiali per adempiere a doveri di ufficio;
- f) agiscono con rettitudine, attenendosi all'osservanza dei precetti deontologici che disciplinano la propria professione;
- g) non intrattengono relazioni con persone o organizzazioni che agiscono ai confini o fuori della legalità e non aderiscono ad associazioni segrete;
- h) osservano le norme in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi così come declinate in ambito aziendale, non svolgendo incarichi extraistituzionali:
  - che abbiano impatto negativo sull'assolvimento dei propri doveri
  - che confliggono con gli interessi tutelati dall'Azienda
  - che danneggino l'immagine dell'Azienda; non utilizzano l'autorevolezza della propria posizione professionale e/o organizzativa al fine di indurre altri ad eseguire prestazioni o servizi a proprio vantaggio.

## B. IMPARZIALITÀ

L'imparzialità è declinabile tramite l'esercizio:

- a) dell'indipendenza
- b) dell'obiettività
- c) dell'equità.

A tal fine, i destinatari:

- a) si sottraggono ad ogni condizionamento delle forze politiche, di gruppi di pressione o di chiunque tenti di influenzarne l'operato;
- b) evitano qualsiasi discriminazione basata sul sesso, razza od etnia, nazionalità, opinioni politiche e sindacali, credenze religiose o stato di salute dei propri interlocutori;
- c) garantiscono la corretta applicazione della normativa in materia di pari opportunità e di parità di trattamento a parità di condizione;
- d) adempiono ai propri compiti garantendo obiettività nel raccogliere, valutare e comunicare le informazioni, nel ponderare i fatti rilevanti e nel formulare il proprio giudizio;
- e) non abusano internamente della propria posizione al fine di perseguire intenti discriminatori, diretti ed indiretti.

L'imparzialità può intendersi come:

- **IMPARZIALITÀ ESTERNA**; i destinatari del codice:

- a) non promettono e/o svolgono e non compiono azioni od omissioni che possano generare vantaggi agli utenti, atti a costituire disparità di trattamento o posizioni di privilegio nell'erogazione delle prestazioni, con particolare riferimento a quelle sanitarie;
- b) non pongono in essere comportamenti finalizzati ad aggirare le norme in materia di reclutamento favorendo situazioni estranee ai meriti professionali e contigue a rapporti di appartenenza, parentela o affini.

- **IMPARZIALITÀ INTERNA**; i destinatari del codice:

- a) procedono ad un'equa distribuzione del carico di lavoro, conferiscono gli incarichi dirigenziali, di coordinamento e di posizione organizzativa nel rispetto delle procedure aziendali, motivando adeguatamente la valutazione comparativa e le scelte compiute;
- b) garantiscono la partecipazione al sistema premiante aziendale favorendo pari opportunità di accesso, tenendo conto delle competenze e delle conoscenze possedute, anche tramite la rotazione.

## C. TRASPARENZA

L'AORMN si propone di dare puntuale attuazione alla normativa in tema di trasparenza dettata dal d.lgs. n. 33/2013, in modo da garantire l'accessibilità alle informazioni di cui i cittadini/utenti finali necessitano.

La disciplina della trasparenza, costituisce strumento:

- di garanzia del rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento
- di prevenzione e lotta alla corruzione di cui alla legge n. 190/2012.

## D. RISERVATEZZA

I destinatari del codice:

- a) non rendono noti a soggetti esterni all'Azienda il contenuto di atti o provvedimenti in fase di redazione o di adozione, fatti salvi i casi in cui tale ipotesi sia espressamente prevista;
- b) non divulgano e non usano impropriamente informazioni e/o qualunque altra notizia, che abbia carattere di riservatezza, senza formale autorizzazione;
- c) non utilizzano per fini privati informazioni o documenti, anche non riservati, a cui si ha accesso;
- d) si comportano con decoro, correttezza, rispetto, trasparenza e veridicità nella comunicazione, inclusa quella realizzata attraverso mezzi informatici e social media, tutelano la riservatezza dei colleghi e degli utenti ponendo particolare attenzione nel pubblicare dati e immagini che possano ledere i singoli, le istituzioni, il decoro e l'immagine dell'Azienda, dei suoi dipendenti e dell'utenza;
- e) comunicano in modo scientifico e etico, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi informatici e dei social media, ricercando il dialogo ed il confronto al fine di contribuire ad un dibattito costruttivo.
- f) non utilizzano piattaforme di terze parti non aziendali per la gestione dei dati personali e sensibili dell'utenza.

## E. ETICITA'

E' il comportamento pratico di ognuno teso al conseguimento del bene comune seguendo i doveri morali che identificano un preciso comportamento nella vita di relazione.

L'etica *professionale* è l'insieme dei doveri strettamente inerenti alle attività professionali svolte.



Essa esplicita i criteri guida e le regole da rispettare per il bene della comunità e, quindi, per il singolo che ne fa parte; è un'opportunità che va nel senso del nostro interesse ed assicura equità agli utenti e tra i dipendenti.

#### **F. LEGALITÀ E CENTRALITÀ DELLA MISSION DELL'AZIENDA**

Nell'ambito della legalità sono riconducibili anche i seguenti sotto principi:

- a) il perseguimento dell'interesse pubblico
- b) correttezza e lealtà

A tal fine, i destinatari, **in linea generale**:

- a) operano nel rispetto delle leggi, dei contratti e delle direttive aziendali e dirigenziali contribuendo al conseguimento della **mission** assegnata;
- b) si fanno parte attiva per conoscere la normativa, le direttive, le procedure aziendali che disciplinano l'espletamento del proprio lavoro;
- c) pongono in essere tutte le misure utili affinché la normativa vigente venga correttamente applicata da tutti;
- d) manifestano, con le modalità e nei limiti consentiti dalla legge, il proprio dissenso in presenza di un ordine illegittimo.

Nello **specifico**, relativamente a:

**\* Rapporti con i mezzi di informazione ed attività di comunicazione ferma restando la libertà di manifestazione del pensiero**, i destinatari:

- a) si astengono da dichiarazioni pubbliche che danneggino l'immagine dell'Azienda;
- b) informano preventivamente la Direzione Aziendale nel caso in cui organi di stampa richiedano interventi che esulano dal proprio campo scientifico e professionale e che investono temi di rilevanza aziendale;
- c) s'impegnano a non utilizzare la rete internet ed i social network per diffondere informazioni od immagini riservate o che possano nuocere all'Azienda;
- d) si impegnano a non diffondere informazioni e/o commenti e/o foto, video, audio, anche attraverso il web, i social network, i blog o i forum, atti a ledere l'immagine o l'onorabilità di colleghi, superiori gerarchici o dell'amministrazione di appartenenza, la riservatezza o la dignità delle persone.

Le attività di informazione e di comunicazione sono curate dalla Direzione Aziendale tramite gli uffici preposti.

**\* Pubblicazioni e partecipazioni ad iniziative culturali**

I destinatari, ferma restando l'autonomia professionale nello svolgimento della propria attività:

- a) precisano, nella partecipazione a convegni, seminari, dibattiti, corsi di formazione e nelle pubblicazioni che concernono materie istituzionali, che le opinioni espresse hanno carattere personale e non impegnano la responsabilità dell'Azienda.
- b) comunicano preventivamente alla Direzione Aziendale l'utilizzazione, a scopi scientifici o intellettuali, di dati in possesso dell'Azienda al fine di verificare l'esclusione della violazione di diritti di proprietà di terzi.

#### **G. TUTELA DELLE RISORSE UMANE, DEL PATRIMONIO AZIENDALE E PROTEZIONE DELLA SALUTE**

I destinatari:

- a) contrastano qualsiasi forma di intimidazione, ostilità, isolamento, indebita interferenza o condizionamento, molestia di qualunque tipo o genere;
- b) mantengono e sviluppano le proprie competenze e conoscenze professionali anche attraverso l'autoformazione;
- c) condividono le proprie conoscenze e competenze, senza riserve, con i colleghi;
- d) segnalano i propri bisogni formativi;
- e) partecipano alle attività formative proposte;
- f) riconoscono e rendono merito alle persone anche pubblicamente per l'impegno e per il lavoro svolto al fine di raggiungere un risultato non scontato utile a migliorare un servizio;
- g) evitano un utilizzo improprio dei beni aziendali che possa danneggiarli o ridurre l'efficienza mantenendo la funzionalità ed il decoro degli ambienti;
- h) utilizzano i beni in modo responsabile e in linea con le politiche aziendali;
- i) adottano regole d'uso per evitare sprechi e danni, a contenere il tasso di obsolescenza e a diminuire il rischio di furti quali, esemplificativamente:
  - chiusura finestre, spegnimento di luci e condizionatori alla fine dell'orario di ufficio;

- spegnimento di macchine di qualsiasi tipo, fatte salve disposizioni diverse nel merito;
  - chiusura di porte di stanze contenenti attrezzature asportabili;
  - contenimento del consumo della carta, stampando la documentazione strettamente necessaria ed utilizzando le funzioni di risparmio di cui sono dotate le attrezzature;
- l) non utilizzano lo strumento di posta elettronica né le linee telefoniche mobili e fisse dell'Azienda a scopi personali o in modo non conforme alle politiche ed ai regolamenti aziendali.

I destinatari, nell'ambito delle funzioni e delle responsabilità affidate, adottano e contribuiscono ad adottare le misure necessarie per proteggere l'integrità fisica e psicologica propria, dei colleghi e degli utenti.

Ove previsto, i destinatari dovranno utilizzare i dispositivi di protezione individuale, sottoporsi a screening, profilassi e controlli sanitari individuati in base alle evidenze scientifiche, rispettare ed applicare le specifiche procedure aziendali finalizzate alla tutela della salute.

#### H. ORIENTAMENTO AL SERVIZIO, EFFICIENZA ED EFFICACIA

I destinatari:

- a) orientano la propria azione al servizio, all'efficienza ed all'efficacia nell'ottica di un contenimento dei costi che non vada a discapito della qualità delle prestazioni erogate;
- b) rispettano ed applicano le decisioni sovra ordinate anche quando non corrispondono alle opinioni personali;
- c) sono puntuali soprattutto nel caso in cui la propria attività lavorativa si svolga a contatto con l'utenza;
- d) Svolgono il proprio lavoro nel rispetto della programmazione e dei temi previsti per la conclusione dei procedimenti;
- e) Raccolgono le segnalazioni e le proposte provenienti dai cittadini e dagli utenti, dando una idonea risposta agli interlocutori;
- f) Definiscono modalità strumenti di valutazione del livello di soddisfazione degli utenti;
- g) Utilizzano le risorse a propria disposizione in modo efficiente ed economicamente vantaggioso;
- h) Garantiscono un uso appropriato delle risorse e delle strutture pubbliche ed evitare sprechi o l'uso non conforme allo scopo legittimo delle risorse assegnate;
- i) Partecipano, a seconda del proprio ruolo e competenza, ai processi di programmazione, pianificazione, gestione e miglioramento della performance dell'amministrazione;
- j) Creano archivi informatici condivisi, assicurando la massima sicurezza e riservatezza delle banche dati e dei dati personali ivi contenuti;
- k) Promuovono lo scambio di buone prassi tra settori in un'ottica di collaborazione;
- l) Sono costantemente aggiornati sulle disposizioni attinenti ai propri compiti e funzioni;
- m) Garantiscono la dovuta diligenza nell'effettuare il proprio lavoro e dimostrare i più elevati standard di correttezza procedurale e di equità nel prendere le decisioni;
- n) Consultano le strutture, i colleghi interni e di altre Aziende Ospedaliere al fine di ottimizzare attività e procedure;
- o) Organizzano le attività lavorative in modo da gestire le priorità stabilite dal PNGLA nel rispetto dei tempi previsti dalle procedure.

#### I. **CENTRALITÀ DELLE RELAZIONI ESTERNE - RAPPORTI CON GLI UTENTI, I PAZIENTI ED ALTRI SOGGETTI**

Nello svolgimento delle funzioni cui sono preposti i destinatari:

- a) improntano i rapporti con gli utenti e con i pazienti alla massima disponibilità, rispetto e collaborazione in modo da favorire il più alto grado di fiducia e di credibilità;
- b) seguono, in linea generale, l'ordine cronologico nella trattazione delle pratiche, fatta salva un'impostazione del lavoro con diversi ordini di priorità o che richieda una valutazione delle esigenze rappresentate dall'utente/paziente anche in termini di merito;
- c) forniscono risposte con la maggiore celerità possibile e, comunque, entro i termini previsti per ciascun procedimento amministrativo;
- d) motivano e documentano adeguatamente risposte fornite nell'esercizio delle competenze e funzioni proprie dell'Azienda;
- e) forniscono risposte con la posta elettronica qualora pervengano richieste con tale modalità; in tal caso, nella risposta è necessario riportare tutti gli elementi idonei ai fini dell'identificazione personale del responsabile;
- f) applicano misure di semplificazione dell'attività;

- g) indossano abiti non in contrasto con decoro e buon costume;
- h) indossano le divise messe a disposizione dall'Azienda nei casi in cui le stesse siano previste;
- i) utilizzano il cartellino identificativo, nel rispetto delle disposizioni impartite dall'Azienda;
- j) si astengono dal turpiloquio o, comunque, da un linguaggio non consono al servizio svolto;
- k) adottano uno stile di comportamento rispondente ad un sistema di relazioni civili e rispettose, evitando ogni atteggiamento violento, verbale e fisico;
- l) nell'espletamento della propria attività danno la massima disponibilità privilegiando i bisogni dei pazienti;
- m) collaborano con le altre amministrazioni pubbliche.

#### **J. RELAZIONI INTERNE - CORRETTEZZA NEI COMPORTAMENTI NEI LUOGHI DI LAVORO**

I destinatari:

- a) nell'ambito delle proprie competenze, si tengono informati ed aggiornati per offrire risposte soddisfacenti e indicazioni quanto più possibile chiare, complete e comprensibili a tutti gli interlocutori, interni ed esterni;
- b) nell'ambito della propria posizione e nel rispetto del ruolo rivestito all'interno dell'Azienda, assumono un comportamento improntato a criteri di lealtà, probità e non prevaricazione, evitando ogni condotta che possa creare disagi e garantendo un proficuo rapporto collaborativo con i colleghi;
- c) operano nel rispetto delle norme di sicurezza previste dalla legge e dalle procedure interne, allo scopo di prevenire possibili conseguenze pregiudizievoli a danno di persone o cose
- d) utilizzano e valorizzano le professionalità presenti nella struttura, mediante l'adozione delle iniziative disponibili al fine di favorire la crescita e lo sviluppo dei propri collaboratori;
- e) assicurano l'assegnazione delle risorse in funzione delle specifiche competenze ed esperienze;
- f) si astengono dal turpiloquio o, comunque, da un linguaggio non consono e offensivo verso colleghi e superiori;
- g) garantiscono la corretta tenuta

#### **K. INNOVAZIONE E CREATIVITA'**

I destinatari:

- a) Contribuiscono attivamente allo sviluppo e al miglioramento dell'performance dell'Azienda, anche attraverso modalità innovative di erogazione di servizi;
- b) Contribuiscono allo sviluppo e al miglioramento continuo dei servizi forniti alla comunità e ai pazienti;
- c) favoriscono il miglioramento diretto o indiretto dei servizi alla comunità, mettendo a disposizione, per quanto possibile, risorse, spazi, strumenti, idee garantendo la flessibilità organizzativa atta a tale finalità;
- d) Affrontano tempestivamente i problemi che si presentano, cercando soluzioni anche con il coinvolgimento dei colleghi e sollecitando lo scambio di idee innovative;
- e) Mantengono un atteggiamento propositivo e proattivo verso il proprio lavoro;
- f) Guardano con interesse tutte le possibilità per innovare, rendere più veloce, efficace e produttiva la propria attività;
- g) Monitorano e gestiscono le criticità anche proponendo metodologie di lavoro alternative.

### **Art. 6**

#### **RELAZIONE TRA C.C.A. E CODICI DISCIPLINARI E DEONTOLOGICI**

1. I principi generali e le norme di condotta esplicitati all'art. 5, nonché quelli contenuti nel presente Codice, pur costituendo patrimonio comune di tutti gli operatori dell'Azienda in termini generali, sono declinabili specificatamente in relazione al profilo professionale d'inquadramento, alle funzioni esercitate ed al contesto lavorativo di riferimento.
2. I principi e le norme generali di condotta vanno coordinati ed implementati con le previsioni di legge e contrattuali in materia di sanzioni disciplinari oltre che con i Codici Deontologici per le categorie professionali ove sono previsti Ordini. I Responsabili competenti a gestire l'applicazione del presente Codice individueranno modalità idonee a favorire una fattiva collaborazione con tali organismi/associazioni, sia tramite l'acquisizione di pareri in ordine ai comportamenti stigmatizzabili assunti dai destinatari sia tramite la trasmissione degli esiti sui controlli attivati nonché delle decisioni assunte, ove se ne ravvisi l'opportunità.
3. Le norme di condotte previste dal presente C.C.A. verranno eventualmente integrate e riviste alla luce dell'esperienza condotta.



**Art. 7**  
**CONFLITTO DI INTERESSI, AREE SENSIBILI E PROCESSI A RISCHIO**

1. Il conflitto di interessi è una condizione in cui il destinatario del Codice è portatore di interessi della propria sfera privata che, anche solo potenzialmente, possono influenzare negativamente e compromettere l'imparzialità e l'indipendenza richieste nelle attività svolte per conto dell'Azienda. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come, ad esempio, quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici o comunque di voler ricavare utilità propria o di terzi in modo indebito, a scapito dell'interesse pubblico in violazione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione.
2. L'individuazione dei processi a rischio corruzione ed il loro diverso livello di esposizione acquistano rilevanza nell'ambito del C.C.A. sia ai fini dell'introduzione di regole comportamentali specifiche sia ai fini della graduazione delle sanzioni in caso di violazione delle stesse.

**Art. 8**  
**NORME DI CONDOTTA CORRELATE AI PROCESSI A RISCHIO**

1. Con riferimento ai processi a rischio occorre gestire le situazioni di conflitto di interessi comunicando tempestivamente al responsabile dell'ufficio preposto, ogni situazione, anche potenziale, di conflitto di interessi, così da permettere all'ente di evitare il manifestarsi del conflitto e/o di risolverlo.
2. I destinatari assegnati ai corrispondenti settori di attività, i componenti le commissioni di concorso, selezione, sorteggio o che comunque intervengono nel processo di reclutamento, richiamati i principi generali e le norme di condotta di cui all'art. 5, sono tenuti, nello specifico, a rispettare quanto segue.

**3. AREA ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE**

**A. Reclutamento**

I destinatari:

- a) evitano previsioni di requisiti di accesso "personalizzati"
- b) individuano meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati con le caratteristiche richieste per le esigenze aziendali;
- c) gestiscono i processi nel rigoroso rispetto delle procedure selettive previste, evitando di favorire candidati particolari;
- d) presidiano il processo di costituzione della Commissione Esaminatrice garantendone la regolare composizione e l'assenza di conflitto di interesse (Modulo G-L -N- H);
- e) gestiscono le regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione quali, a titolo esemplificativo, la coerenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove.
- f)

**B. Gestione del personale non dipendente dell'azienda**

- a. I destinatari del presente codice in qualità di tutor e/o soggetto ospitante vigilano sul rispetto delle norme del presente codice da parte di soggetti esterni che accedono all'AORMN, previa idonea autorizzazione prevista dai regolamenti e procedure aziendali.
- b. Il tutor/soggetto ospitante dovrà garantire comunque il rispetto del presente codice.

**C. Progressioni economiche/incarichi dirigenziali**

I destinatari:

- a) attivano i percorsi di sviluppo di carriera del personale, con equità e trasparenza, in conformità alle disposizioni legislative e contrattuali nazionali ed aziendali in materia;
- b) evitano di attivare illegittimamente tali progressioni allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari.

**D. Conferimento incarichi di collaborazione**

I destinatari:

- a) verificano rigorosamente la sussistenza dei presupposti di legge per l'attivazione dei contratti in coerenza con le regolamentazioni aziendali;

- b) espletano procedure comparative predefinendo parametri e criteri di valutazione in stretta relazione alla tipologie d'incarico da attribuire;
- c) esplicitano le motivazioni poste a base della scelta del titolare dell'incarico.

#### **E. Valutazione del personale**

I destinatari:

- a) attuano le metodologie di valutazione del personale, sulla base di una pluralità di parametri il più possibile oggettivabili, favorendo trattamenti uniformi nel rispetto dell'organizzazione e dei ruoli rivestiti, secondo il sistema di misurazione della performance;
- b) garantiscono la conoscenza preventiva di tali parametri;
- c) applicano le metodologie di valutazione con modalità idonee a garantire equità e trasparenza;
- d) tutelano il diritto di accesso agli atti nel rispetto delle norme vigenti.

#### **F. Autorizzazione incarichi extra istituzionali**

I destinatari:

- a) applicano la normativa in materia di incarichi extra istituzionali;
- b) pubblicano la normativa secondo la prassi aziendali "Intranet", predisponendo le misure utili a tal fine, ivi comprese direttive specifiche ed una modulistica idonea;
- c) predispongono il monitoraggio delle autorizzazioni fornite e delle comunicazioni pervenute;
- d) assolvono agli obblighi di informazione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

#### **G. Calcolo e pagamento stipendi**

I destinatari:

- a) Utilizzano i dati di competenza contenuti nella banca dati informatica in uso nonché quelli ricevuti per via informatica da altri settori, esclusivamente sulla base delle specifiche tecniche e tabellari dei programmi informatici stessi. Gli interventi manuali, ammessi esclusivamente per motivi di regolarità tecnica, sono registrati e tracciati nella banca dati;
- b) conservano ordinatamente tutta la documentazione posta a base degli emolumenti liquidati in via accessoria, consentendone l'accesso ai diretti interessati ed ai soggetti istituzionali aventi titolo;
- c) danno corso all'elaborazione delle certificazioni e delle rendicontazioni contabili richieste, sulla base dei dati contenuti nella banca dati informatica;
- d) osservano il segreto d'ufficio relativamente alle informazioni di cui vengono a conoscenza per ragioni di servizio;

#### **H. Rilevazioni assenze presenze**

- a) danno comunicazione agli uffici/servizi competenti in caso di rilevazioni di errori o anomalie di timbratura del cartellino marcatempo;
- b) Utilizzano i dati di competenza contenuti nella banca dati informatica in uso nonché quelli ricevuti per via informatica da altri settori, esclusivamente sulla base delle specifiche tecniche e tabellari dei programmi informatici stessi. Gli interventi manuali, ammessi esclusivamente per motivi di regolarità tecnica, sono registrati e tracciati nella banca dati.

Tutti i soggetti che concorrono al formarsi di diritti di natura economica in capo al personale, dipendente e non, che operano in ambito aziendale, sono tenuti ad improntare le proprie decisioni a principi di trasparenza ed equità, con osservanza delle norme contrattuali e legislative vigenti.

### **4. AREA AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE**

I destinatari:

- a) evitano di favorire accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara, volti a manipolarne gli esiti, tramite l'utilizzo del meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- b) definiscono i requisiti tecnico-economici di accesso alla gara in modo trasparente ed oggettivo al fine di evitare di favorire un'impresa a discapito delle altre (esemplificativamente: clausole di bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione favorendo la massima partecipazione);
- c) non rivelano e non utilizzano segreti d'ufficio volti a favorire un concorrente;
- d) evitano l'uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;

- e) non utilizzano la procedura negoziata e non abusano dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
- f) non ammettono varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire maggiori guadagni;
- g) non eludono le regole di affidamento degli appalti tramite l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;
- h) tutelano la libertà e il regime di concorrenza nello svolgimento di gare pubbliche
- i) si astengono in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto e negli altri casi previsti dalla legge;
- j) rispettano, nell'ambito delle procedure di affidamento, i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, imparzialità nonché quello di pubblicità secondo quanto previsto dal codice dei contratti.

**5. AREA PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO**

**A. Area assistenziale - Accesso all'erogazione delle cure e gestione delle liste di attesa**

I destinatari:

- a) gestiscono le liste di attesa nel rigoroso rispetto dell'ordine di priorità assistenziale e, a parità, dell'ordine cronologico delle richieste di prestazione;
- b) prevedono condizioni di accesso idonee a garantire equità di trattamento.

**B. Area dei servizi amministrativi trasversali – Autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive degli atti di notorietà**

I destinatari:

- a) predispongono criteri oggettivabili di effettuazione delle operazioni di controllo, attenendosi strettamente ad essi nell'esercizio di tale attività;
- b) pongono in essere con immediatezza le azioni conseguenti ad accertamenti non veritieri.

**6. AREA PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO**

**A. Area assistenziale – Attività sanitarie sottoposte al pagamento di tickets**

I destinatari:

- a) applicano le disposizioni vigenti in materia di pagamento dei tickets
- b) evitano il riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di tickets sanitari al fine di agevolare determinati soggetti;

**7. AREA ASSISTENZIALE**

**A. Esercizio della libera professione**

I destinatari:

- a) non esercitano l'attività libero-professionale in sostituzione di quella ordinaria
- b) svolgono l'attività libero professionale in orari distinti dall'attività istituzionale;
- c) non eludono la normativa fiscale di riferimento, in particolare per l'attività espletata in convenzione al di fuori dell'Azienda;
- d) non indirizzano i pazienti presso strutture sanitarie private non convenzionate con il pubblico;
- e) informano correttamente i pazienti sui percorsi aziendali;
- f) non favoriscono nel percorso istituzionale pazienti trattati in regime di libera professione;
- g) non condizionano il paziente orientandolo verso la visita in regime di libera professione.

In particolare:

- a) i Direttori/Dirigenti Responsabili delle strutture di riferimento sono tenuti ad esercitare un'attività di controllo anche ai fini del corretto espletamento della primaria attività istituzionale;
- b) l'Ufficio preposto all'organizzazione e gestione della Libera Professione è tenuto ad esercitare l'attività di coordinamento e di controllo di propria competenza avvalendosi di tutti gli uffici dell'Azienda coinvolti nel percorso.

**B. Sperimentazioni cliniche**

I destinatari:

- a) acquisiscono, prima di avviare qualunque studio clinico, il parere del Comitato Etico e l'autorizzazione della Direzione aziendale;

- b) rispettano le disposizioni normative nazionali e comunitarie che disciplinano la sperimentazione clinica sia "profit" che "no profit", i regolamenti aziendali applicabili in materia, le condizioni contrattuali ove presenti, i principi etici e deontologici che ispirano l'attività medica;
- c) osservano le istruzioni, le direttive e le raccomandazioni impartite dal Comitato Etico;
- d) aggiornano il Comitato Etico in merito all'andamento dello studio fornendo rapporti sullo stato di avanzamento dello stesso;
- e) garantiscono che i documenti e le altre registrazioni relative alle sperimentazioni siano accurati, completi, costantemente aggiornati e conservati;
- f) acquisiscono le necessarie autorizzazioni rilasciate dalla Direzione Aziendale e dalle Autorità competenti a ciò preposte;
- g) conducono le sperimentazioni cliniche senza compromettere il corretto espletamento dell'attività istituzionale, che va sempre e comunque anteposta a qualsiasi altra attività;
- h) informano senza indugio la Direzione Aziendale ed il Comitato Etico nel caso in cui i promotori delle sperimentazioni cliniche dovessero avanzare offerte finalizzate a condizionare l'operato della sperimentazione stessa o dovessero sopraggiungere interessi finanziari o rapporti diretti/indiretti con i promotori delle sperimentazioni cliniche;
- i) non accettano, direttamente in favore dei soggetti (persone fisiche) coinvolti nella sperimentazione clinica, pagamenti a titolo di corrispettivo per l'attività di sperimentazione clinica considerato l'obbligo per i promotori delle sperimentazioni cliniche di effettuare pagamenti solo in favore delle istituzioni di afferenza.
- j) Non svolgono incarichi extra istituzionali per ditte che sono coinvolte nelle sperimentazioni
- k) Non adottano comportamenti che favoriscono l'inserimento di farmaci e dispositivi medici oggetto della sperimentazione.

**C. Rapporti con organizzazioni esterne**

Si rinvia all'articolo 11 del presente Codice.

**D. Rapporti con le società farmaceutiche e fornitori**

I destinatari:

- a) evitano qualsiasi comportamento atto a favorire specifiche società farmaceutiche e fornitori;
- b) rispettano strettamente le disposizioni di cui al successivo art. 9;
- c) intrattengono rapporti con i predetti soggetti secondo le procedure aziendali;
- d) prescrivono farmaci secondo le migliori scelte di terapia farmacologica (basata su evidenze scientifiche, sicurezza di uso e sostenibilità economica) sulla base dei prontuari nel rispetto di quanto previsto dai regolamenti e dalle procedure operative aziendali dando preferenza a parità di efficacia ai farmaci a minor costo;
- e) non abusano dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa.

**a. Gestione documentazione sanitaria**

I destinatari:

- a) assicurano la massima diligenza nella compilazione, tenuta e controllo delle cartelle cliniche, referti e risultanze diagnostiche con riferimento alla propria sfera d'intervento;
- b) evitano in qualsiasi modo la alterazione e la falsificazione dei dati;
- c) compilano con chiarezza i documenti ed in particolare le cartelle cliniche dando anche la massima attenzione alla corretta ed esaustiva compilazione del diario clinico/assistenziale;
- d) Garantiscono una corretta illustrazione dell'informativa e acquisizione del consenso informato secondo la procedura aziendale;
- e) non indicano nella documentazione sanitaria, nei limiti e alle condizioni previste dalla normativa vigente in materia, il nome commerciale dei farmaci prescritti e/o consigliati, all'atto della prescrizione e/o del consiglio terapeutico, in sede di dimissione dalla struttura sanitaria e/o a seguito di visita ambulatoriale.

**8. AREA ACQUISIZIONE E VENDITA DI PRESTAZIONI E SERVIZI SANITARI PRESSO TERZI**

**A. Convenzioni passive/attive per acquisto e/o vendita di attività, prestazioni o servizi sanitari**

I destinatari:

- a) Garantiscono l'acquisto di prestazioni sanitarie presso terzi, nei casi in cui non sia possibile effettuarle internamente, secondo le migliori scelte cliniche assistenziali (basata su evidenze

scientifiche, sicurezza di uso e sostenibilità economica) dando preferenza a parità di efficacia a prestazioni sanitarie a minor costo;

- b) eseguono un'adeguata istruttoria delle richieste per gli aspetti di competenza;
- c) acquisiscono, prima di avviare qualunque convenzione, l'autorizzazione della Direzione aziendale;
- d) applicano con rigore la normativa in materia ed i regolamenti aziendali;
- e) garantiscono parità di trattamento dei dipendenti coinvolti, attraverso la puntuale applicazione dei regolamenti e l'accurata rilevazione degli obblighi cui gli stessi sono tenuti;
- f) adottano misure di controllo sulle attività non automatizzate (es: rilevazioni manuali);
- g) garantiscono che la documentazione relativa alle convenzioni sia accurata completa e costantemente aggiornata.
- h) Che richiedono convenzioni passive o prestazioni all'esterno non possono ricevere dalla struttura erogante alcun compenso a qualsiasi titolo.

## 9. AREA GESTIONE PATRIMONIO IMMOBILIARE

### A. Procedure di alienazione di immobili

I destinatari:

- a) non rivelano e non utilizzano segreti d'ufficio volti a favorire un concorrente;
- b) non effettuano alienazione in maniera derogatoria in riferimento alla normativa di riferimento;
- c) si astengono in presenza di un interesse proprio o di un congiunto e negli altri casi previsti dalla legge;
- d) tutelano la libertà e il regime di concorrenza nello svolgimento di gare pubbliche;
- e) rispettano, nell'ambito delle procedure, i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, imparzialità nonché quello di pubblicità secondo quanto previsto dalla normativa di riferimento.

### B Gestione di immobili

- a) Garantiscono l'effettuazione di opere di manutenzione, per la corretta rispondenza degli immobili a tutte le normative inerenti il decoro e la sicurezza degli stessi.
- b) Rispettano, nell'ambito delle procedure di affidamento lavori, i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, imparzialità nonché quello di pubblicità secondo quanto previsto dalla normativa di riferimento.
- c) Garantiscono l'efficientamento immobiliare.

## 10. AREA CONTABILITÀ

### A. Gestione cassa economale

I destinatari:

- a) si attengono scrupolosamente al regolamento aziendale;
- b) non autorizzano od effettuano spese /rimborsi senza la documentazione probatoria;
- c) non dispongono spese/rimborsi per acquisti non rientranti nelle tipologie previste dal regolamento.

### B. Recupero crediti

I destinatari:

- a) assicurano la gestione di tutte le pratiche aziendali secondo i tempi e le modalità previste;
- b) assicurano la massima diligenza nelle azioni di recupero al fine di non danneggiare ingiustamente l'utenza;
- c) evitano in qualsiasi modo di omettere o alterare, senza giustificato motivo, dati al fine di favorire soggetti pubblici o privati.

## 11. AREA PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

I destinatari:

- a) attivano con immediatezza i procedimenti di competenza nel rispetto dell'obbligo di esercizio dell'azione disciplinare;
- b) evitano abusi nell'esercizio del proprio ruolo, sia nel perseguire che nell'omettere l'azione disciplinare;
- c) eseguono un'adeguata ed attenta istruttoria dei casi;
- d) rispettano rigorosamente tempi e procedure;

- e) conducono un'attività di controllo e di divulgazione delle informazioni, nel rispetto della riservatezza, con modalità tali da rafforzare il senso di equità e di parità di trattamento.

## 12. AREA ATTIVITÀ DI PROTOCOLLOCAZIONE E GESTIONE DEI FLUSSI DOCUMENTALI

### A. Protocollocazione

I destinatari:

- a) rispettano le disposizioni che disciplinano i tempi e l'attività di protocollocazione della documentazione in entrata ed in uscita;
- b) non rivelano e non utilizzano per vantaggio personale i segreti d'ufficio;
- c) non occultano né modificano i documenti ricevuti per favorire un soggetto o avvantaggiare l'Ente.

### B. Archiviazione (verificare digitale aggiornamento con dott.ssa Raho)

I destinatari:

- a) rispettano le disposizioni che disciplinano l'attività di archiviazione e conservazione della documentazione in entrata ed in uscita;
- b) tutelano il diritto di accesso agli atti nel rispetto delle norme vigenti;
- c) non occultano né eliminano i documenti ricevuti per favorire/avvantaggiare alcuno.

## 13. AREA ATTIVITÀ LEGALE E ASSICURATIVA

### i. Conferimento incarichi a legali

I destinatari:

1. evitano abusi nell'esercizio del proprio ruolo, utilizzando criteri oggettivi di scelta;
2. eseguono un'adeguata ed attenta istruttoria dei casi anche al fine di individuare il professionista in base all'esperienza specifica in rapporto alla materia oggetto del contendere;
3. rispettano rigorosamente le procedure e i criteri per l'affidamento stabilendo le condizioni dell'incarico;
4. conducono un'attività di controllo rispetto agli accordi economici adottati verificando la documentazione prodotta a sostegno dell'attività;
5. curano la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi;
6. assolvono agli obblighi di informazione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

### a. Transazioni

I destinatari:

- a) evitano abusi nell'esercizio del proprio ruolo, non favorendo la controparte in danno dell'Ente;
- b) eseguono un'adeguata ed attenta istruttoria dei casi anche al fine di stabilire l'opportunità e la convenienza per l'Ente nell'ambito della normativa applicabile;
- c) rispettano rigorosamente la normativa di riferimento anche nella predisposizione degli atti transattivi;
- d) curano e verificano la completezza della documentazione a supporto della chiusura transattiva.

### C. Definizione sinistri assicurativi

I destinatari:

- a) evitano abusi nell'esercizio del proprio ruolo, ristorando il danno secondo i criteri e le modalità stabiliti nelle procedure aziendali nonché nel rispetto dei contratti assicurativi;
- b) operano acquisendo le valutazioni tecniche necessarie e si attengono alle decisioni assunte dai competenti organismi aziendali;
- c) eseguono un'attenta istruttoria dei casi acquisendo la necessaria documentazione a supporto della liquidazione del sinistro;
- d) attuano tutte le procedure necessarie a garantire i dovuti controlli da parte degli organismi esterni.

## 14. AREA SICUREZZA SUL LAVORO

### A. Tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

A.1 I destinatari con funzioni di Dirigente e Preposti ai sensi D.Lgs 81/2008:

- a) supportano il datore di lavoro nell'applicazione delle norme di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- b) dispongono, in relazione ai poteri gerarchici e funzionali associati alla qualifica prevenzionistica, l'attuazione delle disposizioni contenute nel Documento sulla valutazione dei rischi aziendali di cui agli artt. 17 e 28 del D.Lgs. n. 81/2008;



- c) frequentano i corsi di informazione, di formazione e di aggiornamento professionale in tema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro organizzati dal datore di lavoro.
- d) I Dirigenti garantiscono l'organizzazione tale per favorire la partecipazione da parte di tutto il personale ai corsi di formazione in tema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

**A.2** Tutti gli altri destinatari:

- a) si prendono cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle loro azioni o omissioni, conformemente alla loro formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro;
- e) osservano le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale e utilizzano correttamente le attrezzature di lavoro, le sostanze e i preparati pericolosi, i mezzi di trasporto e i dispositivi di sicurezza e di protezione;
- f) si sottopongono ai controlli sanitari previsti dalla normativa vigente o comunque disposti dal medico competente;
- g) partecipano ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore di lavoro, nei tempi e nei modi stabiliti.

**B. Attività di vigilanza**

I destinatari con funzioni di Preposto:

- a) vigilano, in relazione al proprio ruolo sul corretto uso dei mezzi di protezione collettivi e dei DPI messi a loro disposizione, contenuti nel Documento sulla valutazione dei rischi aziendali;
- b) informano il Datore di lavoro e il Dirigente prevenzionistico, di ogni situazione di persistente inosservanza, da parte di singoli lavoratori, del rispetto delle norme di legge e/o delle disposizioni aziendali, allontanando il lavoratore.

*TITOLO SECONDO*

**OBBLIGHI CORRELATI ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

**Art. 9**

**NORME DI CONDOTTA CORRELATE ALLA NON ACCETTAZIONE DI REGALI, COMPENSI E PUBBLICHE UTILITÀ**

**1. Divieti**

I destinatari non possono accettare doni, omaggi o utilità, indipendentemente dal valore:

- a) sotto forma di denaro
- b) qualora costituiscano un mezzo per ottenere favori personali

da parte di:

- aziende farmaceutiche
- fornitori o di chiunque altro produca, venda o promuova farmaci, dispositivi medici e prodotti di interesse dell'Azienda
- soggetti che possano trarre benefici dall'attività istituzionale nel caso in cui si sia coinvolti, con funzioni decisionali o istruttorie, in procedure selettive per il reclutamento di personale, per progressioni di carriera, per acquisizioni di beni/servizi/lavori

Ai destinatari è, altresì, fatto divieto di chiedere regali o utilità, per sé o altri, seppur di modico valore

**2. Obblighi di informazione**

In caso di offerte, i destinatari informano il proprio Dirigente Responsabile/Direttore. Qualora la vicenda

interessasse lo stesso Dirigente Responsabile/Direttore, questi informa la Direzione Aziendale.

**3. Definizioni**

Per regali ed altre utilità si intende qualsiasi tipo di beneficio anche sotto forma di sconti, crediti personali o facilitazioni di pagamento, assistenza e supporti variamente intesi, anche a familiari, opportunità di lavoro e spese, ivi compresa la partecipazione gratuita a convegni o altri eventi.

Si considerano forme particolari di benefici e regalie in contrasto con i principi del C.C.A.:

- le eccedenze di fornitura distratte dalla finalità dell'acquisto
- la consegna di campioni gratuiti di beni in quantità abnorme rispetto al loro impiego

● il conferimento di bonus in denaro o in altre utilità in qualunque forma

**4. Sponsorizzazione convegni e congressi**

Rientrano nella fattispecie del presente articolo anche le risorse messe a disposizione da chiunque, sia persona fisica che persona giuridica per la sponsorizzazione di convegni, congressi, attività formative nonché per l'acquisizione di beni, contratti professionali, ecc.

In tali casi, la partecipazione ad eventi sponsorizzati sia in qualità di docente che relatore/docente, senza la preventiva autorizzazione aziendale prevista dalle disposizioni aziendali, comporta responsabilità disciplinare ai sensi del CCA e della disciplina contrattuale di riferimento.

**5. Possibilità e limiti**

I destinatari possono accettare regali o altre utilità, solo se di modico valore e nell'ambito delle normali relazioni di cortesia istituzionali o in occasione di festività. In tal senso, possono essere accettati omaggi/gadget da parte di società fornitrici dell'Azienda, sempre di modico valore (esemplificativamente: agende, penne USB, materiale di cancelleria etc...)

I regali o altre utilità si intendono di modico valore se hanno un valore di mercato non superiore a 150,00 Euro.

**6. Modalità di gestione dei doni di importi superiori**

Al fine di non incorrere in responsabilità disciplinare, il dipendente a cui pervenga un regalo o altra utilità vietati sulla base delle disposizioni del presente articolo, ha il dovere di attivarsi al fine di metterli a disposizione dell'Azienda per la restituzione o la devoluzione a scopi istituzionali.

**Art. 10**

**NORME DI CONDOTTA CORRELATE ALLA  
NON ACCETTAZIONE DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE ED EXTRA ISTITUZIONALI**

1. Ai sensi dell'art. 4, comma 6, del C.C.D.P., i dipendenti non possono accettare incarichi da parte di soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto, nel biennio precedente un interesse economico in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.  
Il "biennio precedente" è calcolato a decorrere dalla data in cui ha avuto termine il rapporto contrattuale dal quale è derivato il predetto interesse economico.

Per "soggetti privati" devono intendersi :

- a) coloro che abbiano avuto con l'Azienda rapporti contrattuali di qualunque valore economico, per l'esecuzione di opere e lavori pubblici o per la fornitura di beni o di servizi programmati o gestiti o eseguiti o controllati dall'ufficio di appartenenza ovvero abbiano ricevuto dall'ufficio di appartenenza autorizzazioni o concessioni;
- b) coloro che siano stati destinatari di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, o l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere e valore economico assegnati dall'ufficio di appartenenza;
- c) coloro che abbiano intrapreso azioni legali nei confronti dell'Amministrazione nel biennio precedente.

2. Per incarico s'intende qualsiasi forma di rapporto e di attività, ivi compresa quella resa a titolo gratuito.
3. Ai fini delle modalità e delle condizioni di applicazioni del divieto di cui al presente articolo, si rinvia all'art. 3, comma 2, lett. a) del Regolamento Aziendale in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e disciplina degli incarichi extra istituzionali a titolo oneroso e gratuito adottato con determina 273 del 23.05.2019.



**Art. 11**  
**NORME DI CONDOTTA CORRELATE**  
**ALLA PARTECIPAZIONE AD ASSOCIAZIONI ED ORGANIZZAZIONI**

1. È vietata l'appartenenza ad associazioni proibite dall'art. 18 della Carta Costituzionale; in particolare è vietata l'adesione ad associazioni segrete.
2. L'adesione ad associazioni, circoli od altri organismi di qualsiasi natura, le cui finalità abbiano relazione con l'attività istituzionale svolta, fatta salva l'adesione a partiti politici e a sindacati, deve essere comunicata tempestivamente, di norma **entro dieci (10) giorni** dall'adesione, **tramite compilazione del modulo E**.
3. Le associazioni i cui ambiti di attività possono interferire con l'attività dell'ufficio di assegnazione sono, in particolare ed a titolo esemplificativo, quelle che operano, anche senza fini di lucro, in ambito sanitario e socio sanitario, ivi comprese le ONLUS.
4. **L'eventuale mancata dichiarazione da parte del soggetto configura una violazione degli obblighi di servizio e conseguentemente comporta l'avvio di un procedimento disciplinare.**
5. Oltre all'obbligo di comunicazione di adesione o appartenenza ad associazioni o organizzazioni di cui al comma 1, i destinatari:
  - a) informano sempre e comunque, al di là dell'adesione formale, ai sensi dell'art 53 e secondo la regolamentazione aziendale, la Direzione Aziendale di qualsiasi rapporto, anche non direttamente remunerato, intercorrente con le predette associazioni/organizzazioni;
  - b) comunicano preventivamente alla Direzione Aziendale, ai fini della relativa autorizzazione, offerte avanzate da organizzazioni terze precisando i relativi importi e le modalità di utilizzo.  
Nel caso in cui si rilevi la sussistenza di una situazione di incompatibilità che investa le funzioni espletate dall'interessato, la Direzione Aziendale invita lo stesso a risolvere la situazione di contrasto fissando un termine massimo di trenta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione.
6. Nessuna associazione può avere sede o utilizzare gli spazi aziendali senza preventiva autorizzazione della Direzione Aziendale. I dirigenti cui sono affidati tali spazi sono di ciò responsabili.

**Art. 12**  
**NORME DI CONDOTTA CORRELATE**  
**ALLA COMUNICAZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI**

1. Ai sensi dell'art. 6 comma 1 del C.C.D.P., il dipendente all'atto dell'assegnazione dell'ufficio è tenuto a rendere informazione per iscritto **tramite la compilazione dell'apposita modulistica prevista delle procedure aziendale ( modulo A)**, di tutti i rapporti, diretti ed indiretti, di collaborazione con soggetti privati, **in qualunque modo retribuiti**, che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:
  - a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;
  - b) siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

**Art. 13**  
**NORME DI CONDOTTA CORRELATE ALL'ASTENSIONE**

1. Ai sensi dell'art. 7 del C.C.D.P. i destinatari devono astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere:
  - a) interessi propri;
  - b) parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi;
  - c) persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale;
  - d) soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi;
  - e) soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente;
  - f) enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente;
2. I destinatari si astengono in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.  
Ai fini di cui sopra, i destinatari, comunicano **tramite compilazione del modulo C** la propria situazione al Dirigente Responsabile/Direttore.
3. Sull'astensione decide il Dirigente Responsabile/Direttore della struttura organizzativa, che dovrà apporre sulla stessa comunicazione prodotta dall'interessato apposita nota contenente la propria decisione di

merito. La comunicazione di astensione, come approvata, va trasmessa al R.P.C., che cura l'archiviazione e rende disponibili i dati.

#### **Art. 14**

### **NORME DI CONDOTTA CORRELATE ALLA COLLABORAZIONE AI FINI DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

1. Ai sensi dell'art. 8 del C.C.D.P., ai fini della prevenzione della corruzione, i destinatari:
  - a) rispettano le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti contenute nel P.T.P.C.T.;
  - b) collaborano con il R.P.C.T.;
  - c) segnalano al proprio superiore gerarchico o al RPCT ai sensi dell'art 24-25 del presente C.C.D.P.,

eventuali situazioni di illecito di cui sia venuto a conoscenza, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria e segnalano casi di personale conflitto d'interesse.

### **ART. 15 NORME DI CONDOTTA CORRELATE ALLA TRASPARENZA**

1. Ai sensi dell'art. 9 del C.C.D.P., i destinatari:
  - a) assicurano l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo all'Azienda secondo le disposizioni normative vigenti;
  - b) prestano la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale;
2. I destinatari, ciascuno nell'esercizio delle proprie funzioni e del ruolo, agiscono nel pieno rispetto delle procedure, delle modalità e dei tempi riportati nel P.T.P.C.T., a cui integralmente si rinvia.
3. I responsabili dei procedimenti devono assicurare la completezza dell'istruttoria e curare la conservazione dei documenti acquisiti a supporto del provvedimento finale, in modo tale che, in sede di eventuali controlli, sia facilmente rintracciabile il relativo fascicolo, e sia replicabile il processo decisionale.

#### **Il dipendente ha il dovere :**

- di uniformarsi alle disposizioni impartite dall'amministrazione in tema di dematerializzazione, con particolare riguardo alla redazione, alla conservazione, alla comunicazione e alla trasmissione di atti e documenti, anche al fine di garantire il conseguimento degli standard di economicità ed efficienza. Nelle comunicazioni interne deve essere utilizzata esclusivamente la posta elettronica ovvero piattaforme telematiche messe a disposizione dall'amministrazione;
- di non modificare le configurazioni hardware e software predefinite né installare autonomamente programmi o applicativi senza preventiva autorizzazione del servizio informatico;
- di utilizzare e mantenere aggiornati i dati e i documenti inseriti nei programmi informatici di gestione dei procedimenti;
- di informarsi diligentemente sulle disposizioni contenute nel PTPCT e di fornire al referente per la trasparenza appartenente alla propria struttura la collaborazione e le informazioni necessarie alla realizzazione del PTPCT e delle misure nello stesso previste;
- di documentare adeguatamente nei provvedimenti conclusivi dei procedimenti caratterizzati da rilevante discrezionalità le fasi del relativo processo e di fornire specifiche motivazione in ordine alle scelte operate, in particolare, in riferimento alle eventuali divergenze rispetto alla prassi corrente;
- di non rendere pubblici atti e disposizioni, anche verbali, che non risultino protocollati elettronicamente e le comunicazioni informali intercorse nell'ambito dei rapporti di lavoro con gli organi di governo, con i propri superiori e colleghi nonché con i cittadini e gli enti, ad eccezione di quelli veicolati tramite l'indirizzo di posta elettronica istituzionale di cui ogni dipendente è dotato.
- di inserire nel fascicolo informatico e nell'eventuale fascicolo analogico di ogni pratica trattata tutta la documentazione ad essa afferente, al fine di consentire la tracciabilità del processo decisionale.

La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere garantita attraverso un adeguato programma informatico che consenta in ogni momento la replicabilità del processo stesso.

Il responsabile della trasparenza verifica la regolarità delle pubblicazioni obbligatorie da effettuare nella sezione "Amministrazione trasparente" e segnala i casi d'inadempimento anche parziale degli obblighi previsti dalla normativa vigente e dal PTPCT all'Ufficio per i procedimenti disciplinari, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, nonché all' OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

Al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi dei processi decisionali, i dirigenti e i responsabili dei procedimenti provvedono, per quanto di rispettiva competenza, a che gli stessi processi decisionali siano espletati attraverso idonei strumenti e programmi informatici nonché adottano le misure e le modalità necessarie per assicurare la certezza dell'integrità della forma e del contenuto degli atti e dei provvedimenti costituenti ciascun procedimento amministrativo nonché della loro riferibilità temporale.

Nel sistema e nel piano per la misurazione e la valutazione della performance occorre prevedere i criteri e le modalità per considerare ai fini della predetta valutazione il grado di assolvimento degli obblighi della trasparenza da parte dei dirigenti e dei dipendenti.

L'OIV nel valutare la performance e la proposta di quantificazione della relativa indennità tiene conto del grado di assolvimento degli obblighi di trasparenza.

#### **Art. 16 NORME DI CONDOTTA CORRELATE AL COMPORTAMENTO NEI RAPPORTI PRIVATI**

Ai sensi dell'art. 10 del C.C.D.P., il dipendente, nei rapporti privati, comprese le relazioni extra lavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni:

- a) non sfrutta e non menziona la posizione che ricopre in ambito lavorativo per ottenere utilità che non gli spettano;
- b) non assume nessun comportamento che possa nuocere all'Azienda;
- c) Le condotte extra-lavorative possono integrare gli estremi di responsabilità disciplinare fino al recesso per giusta causa.

#### **Art. 17 NORME DI CONDOTTA CORRELATE AL COMPORTAMENTO IN SERVIZIO**

1. Ai sensi dell'art. 11 del C.C.D.P., i destinatari:

- a) salvo giustificato motivo, non ritardano il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria competenza;
- b) non assumono comportamenti tali da far ricadere su altri il compimento della propria attività o l'adozione di propria spettanza;
- c) utilizzano i permessi di astensione dal lavoro nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi;
- d) Garantiscono la regolare tenuta del proprio report mensile di presenza (Cartellino);
- e) utilizzano il materiale e le attrezzature di cui si dispone **esclusivamente** per motivi di ufficio;
- f) danno la propria disponibilità per situazioni di grave emergenza sanitaria anche oltre il proprio orario di ufficio.

#### **Art. 18 NORME DI CONDOTTA CORRELATE ALLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

I destinatari:

- a) sono tenuti a rispettare le vigenti disposizioni normative in materia di protezione dei dati personali, conformando la propria condotta alle istruzioni ricevute in ambito aziendale nonché ad ogni altra istruzione impartita dal Titolare e/o dai designati in qualità di Responsabili "interni" del trattamento nonché dal Responsabile della protezione dei dati;
  - b) non devono utilizzare i dati personali acquisiti nell'ambito dei compiti di ufficio al di fuori dell'attività istituzionale; ciò con particolare riferimento alla loro diffusione e comunicazione a soggetti non legittimati. Tale comportamento - oltre ad integrare il reato di trattamento illecito di dati – costituisce illecito disciplinare;
  - c) non sono autorizzati in alcun modo ad effettuare - alla cessazione del rapporto di lavoro con l'Azienda – operazioni di trattamento dei dati personali di cui siano venuti a conoscenza in costanza del predetto rapporto di lavoro, né tantomeno conservarli, duplicarli, comunicarli o cederli ad altri;
  - d) nell'utilizzo delle risorse informatiche dell'Azienda, sono tenuti a rispettare tutte le misure di sicurezza adottate dall'Azienda stessa; ciò a tutela della funzionalità ed integrità dei sistemi, in particolar modo curando la riservatezza delle credenziali di accesso ai programmi e agli strumenti;
  - e) fatta salva l'attività di ripresa foto-video di persone fisiche in ambito aziendale per finalità istituzionali (videosorveglianza a protezione di persone e/o patrimonio aziendale, videomonitoraggio di pazienti ricoverati, ecc.) non sono autorizzati in alcun modo a riprendere con strumenti/apparecchiature personali (inclusi smartphone) immagini foto-video dei pazienti per qualsivoglia necessità;
- fatta salva la tutela dei diritti sindacali, non possono diffondere – attraverso qualsiasi mezzo di comunicazione, compresi i social network (forum e blog) ed altri strumenti telematici – dati, commenti, immagini (foto/video/audio), informazioni, documenti correlati all'attività lavorativa in grado di costituire violazioni della privacy, provocare danni all'Azienda o a terzi, ledere l'onorabilità di colleghi nonché la riservatezza e la dignità delle persone, in particolare dei pazienti.

**Art. 19**  
**NORME DI CONDOTTA CORRELATE**  
**AI RAPPORTI CON IL PUBBLICO**

1. Nelle comunicazioni telefoniche e informatiche con altre articolazioni organizzative di questa o di altre amministrazioni/aziende sanitarie ovvero con gli utenti, il dipendente, dopo avere palesato il suo nome e cognome, il proprio profilo professionale e l'ufficio di appartenenza, cerca di rendersi quanto più possibile utile e fornisce risposte e indicazioni possibilmente complete e accurate in relazione alle questioni e alle problematiche in esame.
2. Il dipendente, consapevole della natura pubblica delle funzioni istituzionali svolte dall'Azienda e degli interessi pubblici da perseguire nello svolgimento dei suoi compiti e nell'esercizio dei suoi poteri, si comporta in modo tale da salvaguardare la reputazione dell'amministrazione e la fiducia dell'opinione pubblica, astenendosi da comportamenti o situazioni, anche potenziali, che possano determinare conflitto di interessi ovvero danno patrimoniale o all'immagine del Azienda.
3. Il dipendente non riceve utenti nella propria abitazione o in luoghi diversi da quelli istituzionalmente previsti per lo svolgimento della propria attività professionale.
4. Sul comportamento in servizio dei dipendenti vigilano i **dirigenti/responsabili** delle strutture apicali nonché i responsabili dei servizi e degli uffici.

**Art. 20**  
**NORME DI CONDOTTA CORRELATE**  
**ALLA GESTIONE DEI CONTRATTI E DEGLI ATTI NEGOZIALI**

Ai fini degli obblighi specifici che riguardano la gestione dei contratti e degli atti negoziali, si rinvia integralmente all'art. 14 dei C.C.D.P.

**Art. 21**  
**NORME DI CONDOTTA SPECIFICHE**  
**PER I DIRIGENTI E PER I TITOLARI DI FUNZIONI DIRETTIVE**

**1. Centralità del ruolo ed effetti**

essi costituiscono un esempio per tutti i propri collaboratori ed hanno la responsabilità delle indicazioni operative loro fornite e del successivo controllo.

**Obblighi specifici** | dirigenti ed i titolari di funzioni direttive, sono tenuti ad adempiere agli obblighi specifici previsti dall'art. 13 del C.C.D.P., a cui si rinvia per ogni conseguente effetto:

- a) Condividono, informano e vigilano con tutto il personale afferente alla struttura di appartenenze gli obiettivi annuali della performance organizzativa negoziati con la Direzione Generale
- b) distribuiscono equamente i carichi di lavoro tra i propri collaboratori, tenendo conto delle capacità e delle attitudini degli stessi e verificano, per la parte di propria competenza, le situazioni di incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi di lavoro, al fine di evitare pratiche illecite di “doppio lavoro”;
- c) controllano l'utilizzo dei permessi di astensione dal lavoro da parte dei propri collaboratori valutando rigorosamente le ragioni di fruizione e disponendo controlli;
- d) sorvegliano il rispetto dell'orario di lavoro ed il corretto utilizzo del sistema di rilevazione presenze/assenze in ottemperanza alle regole aziendali:
  - ponendo particolare attenzione alle causali di assenza;
  - attivando le misure previste in caso di assenza per malattia o in caso di assenze non sorrette da titoli giuridici legittimi;
- e) individuano parametri di rilevazione di negligenze che potrebbero sfociare in scarso rendimento, previa diffusione degli stessi tra i propri collaboratori;
- f) curano, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assumere iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.;
- g) Favoriscono la diffusione della conoscenza del contenuto del codice di comportamento.
  - h) attivano le azioni disciplinari del caso in presenza di comportamenti non conformi ai Codici Disciplinari, al C.C.D.P. ed al C.C.A.

### **Obblighi di comunicazione e di informazione (modulo B1-B2-B3)**

i dirigenti ed i titolari di funzioni direttive, prima di assumere le relative funzioni:

- a) comunicano alla Direzione Aziendale:

- le partecipazioni azionarie
- gli altri interessi finanziari

che possono porli in conflitto di interessi con la funzione pubblica chiamati a svolgere

- b) dichiarano se hanno:

- parenti e affini entro il secondo grado;
- coniuge o convivente;

che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio loro assegnato o che siano coinvolti nelle decisioni e nelle attività inerenti all'ufficio;

- c) forniscono informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge.

## **2. Effetti**

La Direzione Aziendale deciderà in ordine alla compatibilità delle situazioni possedute con l'attribuzione dell'incarico e/o il mantenimento dello stesso. In caso di incompatibilità l'incarico non può essere conferito e, qualora conferito, va revocato.

Le decisioni in ordine al non conferimento dell'incarico o alla revoca dello stesso vanno congruamente motivate.

## **TITOLO TERZO DISPOSIZIONI ATTUATIVE**

### **Art. 22 VIGILANZA, MONITORAGGIO E COORDINAMENTO**

- 1. Sull'applicazione del C.C.A. e del C.C.D.P.:

- A. **i Dirigenti Responsabili/Direttori di struttura complessa** devono:

- a) promuovere ed accertare la conoscenza dei Codici da parte degli operatori afferenti alla struttura di cui sono titolari, sia attivando incontri informativo/formativi sia segnalando particolari esigenze nell'ambito della programmazione formativa annuale;
- b) porre in essere ogni misura utile a favorire il rispetto dei Codici e ad evidenziare loro eventuali violazioni;

- c) attivare le azioni disciplinari conseguenti in caso di accertata violazione, gestendo quelle di propria competenza ed inoltrando all'U.P.D. i casi che comportano la comminazione di sanzioni disciplinari superiori alla sospensione dal servizio fino a dieci giorni;
- d) tenere conto delle violazioni accertate ai fini della valutazione individuale, Con riferimento al punto c), gli esiti finali dei procedimenti disciplinari di propria competenza vanno trasmessi tempestivamente all'U.P.D.

**B. I'U.P.D. deve:**

- a) curare l'aggiornamento del C.C.A., tenendo conto degli esiti della propria attività e di quelli dei Dirigenti Responsabili
- b) esaminare le segnalazioni di violazione dei Codici;
- c) tenere la raccolta delle condotte illecite e sanzionate;

L'U.P.D., predisporre una relazione annuale dell'attività disciplinare svolta complessivamente dall'Azienda, evidenziando i casi di violazione dei Codici, le aree ove si sono verificate le violazioni, la tipologia delle infrazioni e le sanzioni comminate. La relazione è trasmessa al R.P.C.

**C. I'O.I.V. o altro analogo organismo aziendale, il R.P.C.**

devono:

- a) diffondere la conoscenza dei Codici in ambito aziendale;
- b) monitorare annualmente lo stato della loro attuazione, avvalendosi anche delle relazioni annualmente predisposte dai Dirigenti Responsabili e dall'U.P.D.;
- c) pubblicare sul sito istituzionale dell'Azienda l'esito del monitoraggio annuale;
- d) comunicare all'ANAC l'esito del monitoraggio.

**2. Il ruolo del personale dipendente**

I dipendenti sono tenuti a segnalare condotte illecite.

**3. Il ruolo di altre categorie**

L'attività di controllo e di aggiornamento/miglioramento è esercitata anche favorendo forme di partecipazione/collaborazione attiva da parte:

- a) degli utenti;
- b) di associazioni di cittadini.

**Art. 23**

**SEGNALAZIONI DI ILLECITI DA PARTE  
DI UTENTI O ASSOCIAZIONI DI CITTADINI**

1. Le segnalazioni di illecito costituiscono uno strumento rilevante nel contesto delle misure preordinate alla prevenzione della corruzione. Gli utenti o le associazioni di cittadini, qualora rilevino situazioni di illegalità e/o, in specifico, situazioni in contrasto con le prescrizioni del presente Codice di Comportamento, possono presentare una segnalazione, attraverso l'utilizzo di una casella di posta elettronica dedicata presso l'U.R.P., che smista le segnalazioni pervenute ai soggetti competenti.
2. Segnalazioni e proposte possono essere inoltrate anche per posta ordinaria, sempre presso l'U.R.P. Esemplificativamente, le segnalazioni possono:
  - evidenziare ritardi inammissibili per l'adozione dei provvedimenti richiesti, tali da occultare richieste illecite;
  - riportare suggerimenti di rivolgersi ad altre strutture sanitarie per l'erogazione delle relative prestazioni che potrebbero essere fornite nella propria azienda, inviti ad effettuare le prestazioni in regime libero-professionale;
  - pretese di prestazioni a pagamento per poter accedere a quelle istituzionali quali ricoveri ecc.;
  - pagamento di prestazioni sanitarie in "nero".
3. Anche ai soggetti esterni che segnalano illeciti, se richieste, si applicano le misure di tutela di cui al successivo art. 26.

**Art. 23**

**SEGNALAZIONI RELATIVE AI CARICHI DI LAVORO**

1. I dirigenti, i titolari di funzioni direttive ed i coordinatori:
  - a) ripartiscono equamente il carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e delle professionalità del personale a disposizione;

- b) affidano gli incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, sulla base di criteri di rotazione.
2. Qualora i dipendenti rilevino situazioni di disparità nei carichi di lavoro e nell'affidamento di incarichi aggiuntivi da parte del dirigente e/o del titolare delle funzioni direttive, possono inoltrare specifiche segnalazioni in tal senso ai rispettivi Direttori di Dipartimento;
  3. Le segnalazioni sono valutate dall'U.P.D., congiuntamente al Direttore Amministrativo o al Direttore Sanitario, a seconda dell'ambito di competenza. Eventuali decisioni vanno comunque assunte dopo aver sentito il dirigente, il titolare di funzioni direttive oggetto di segnalazione ovvero il coordinatore a seconda della competenza.

**Art. 24**  
**SEGNALAZIONI ANONIME**

1. *Sono prese in considerazione anche segnalazioni anonime, adeguatamente circostanziata e con dovizia di particolari, tali da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (esemplificativamente: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari) e riferimenti precisi ai fatti denunciati tramite date, luoghi e ogni altra indicazione utile ad individuare inequivocabilmente la situazione denunciata.*

**Art. 25**  
**TUTELA DEL SOGGETTO CHE**  
**SEGNALA ILLECITI (whistleblower - denunciante)**

1. L'art. 1, comma 51, della Legge n. 190/2012, al fine di consentire l'emersione di illeciti, ha introdotto un obbligo di tutela a favore del soggetto che li segnala (cosiddetto "whistleblower" - denunciante).
2. Le modalità e procedure da porre in essere ai fini dell'applicazione del comma 1, risultano disciplinate nell'ambito del Protocollo Operativo per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite e delle forme di tutela del "Segnalante" (cosiddetto "Whistleblower"), riportato nel piano Triennale della Corruzione.

**Art. 26**  
**SISTEMA SANZIONATORIO**

1. **Personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ed a tempo determinato**  
La violazione delle disposizioni del C.C.D.P. e del C.C.A. da parte del personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, fatta salva ogni ulteriore conseguenza di legge, è fonte di responsabilità disciplinare.  
Le sanzioni irrogabili sono quelle previste dalla legge, con particolare riferimento al d.lgs. n. 165/2001, e dai Codici Disciplinari dei vigenti CC.CC.NN.LL. delle tre aree di contrattazione collettiva del personale del S.S.N.  
La violazione degli obblighi relativi ai processi a rischio di cui all'art. 8, proprio in relazione alla rilevanza ed alla delicatezza delle stesse, nel rispetto del principio di proporzionalità, potrà comportare la comminazione di una sanzione superiore rispetto a quella iniziale.  
Ai sensi dell'art. 16, comma 2 secondo capoverso del C.C.D.P. di cui al D.P.R. n. 62/2013, comportano l'applicazione delle sanzioni espulsive (licenziamento per giustificato motivo e per giusta causa) violazioni gravi e reiterate degli obblighi riportati nella seguente tabella N. 1.



**TABELLA N. 1**  
**ILLECITI CHE COMPORTANO LA COMMINAZIONE DELLA SANZIONE DISCIPLINARE DEL LICENZIAMENTO CON PREAVVISO E DEL LICENZIAMENTO SENZA PREAVVISO**

ILLECITO C.C.D.P.	NORMA DI RIFERIMENTO DEL CODICE DI COMPORTAMENTO DI CUI AL D.P.R. N. 62/2013
Violazione dell'obbligo di non accettare regali, compensi ed altre utilità di non modico valore o altre utilità e la correlazione con il compimento di un atto o di un'attività tipici dell'ufficio	art. 4 "Regali, compensi ed altre utilità"
Violazione dell'obbligo di non costringere altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni e di non esercitare pressioni a tal fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera	art. 5, comma 2, "Partecipazione ad associazioni ed organizzazioni"
Violazione dell'obbligo di non concludere contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali si sia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente	art. 14, comma 2 primo periodo, "Contratti ed altri atti negoziali"
Recidiva della violazione dell'obbligo di non accettare incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti l'ufficio di appartenenza	art. 4, comma 6 "Regali, compensi ed altre utilità"
Recidiva della violazione dell'obbligo di astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle proprie mansioni in situazioni di conflitto reale di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado	Art. 6, comma 2 "Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse"
Recidiva della violazione dell'obbligo di evitare che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi	Art. 13, comma 9 primo periodo "Disposizioni particolari per i dirigenti"

**Tab IV,1**

**2. Modalità di gestione del procedimento disciplinare**

Il procedimento disciplinare è gestito in applicazione dei regolamenti aziendali approvati con deliberazione n. 694 del 17.10.2012 (All. 1 personale dipendente del Comparto Sanità – ALL. 2 personale dipendente della Dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale) nel rispetto degli ambiti di competenza riservati rispettivamente al Dirigente Responsabile della struttura organizzativa di afferenza ed all'U.P.D.

**3. Altri soggetti titolari di rapporti contrattuali con l'Azienda**

Ogni comportamento in contrasto con i principi indicati nel C.C.A. posto in essere da soggetti titolari di rapporti contrattuali con l'Azienda, potrà costituire inadempimento in virtù di specifiche clausole inserite nei relativi contratti, con ogni conseguenza del caso.

All'entrata in vigore del presente C.C.A. deve essere espressamente prevista la clausola di facoltà di risoluzione in ogni atto contrattuale e/o pattizio che disciplina qualsiasi rapporto economico e giuridico con soggetti terzi.

L'Azienda provvederà ad adeguare i rapporti negoziali preesistenti con la suddetta clausola.

In caso di segnalazione di una violazione delle disposizioni contenute nel C.C.D.P. e nel presente C.C.A. da parte di un soggetto terzo - consulente, fornitore, appaltatore e di quanti intrattengono con l'Azienda rapporti contrattuali o di collaborazione – l'accertamento è condotto dal R.P.C., che provvederà ad acquisire ogni informazione utile al fine di verificare l'effettività della segnalazione. La procedura di accertamento è condotta nel rispetto del contraddittorio, previa contestazione dei fatti al soggetto terzo e previa acquisizione delle controdeduzioni da parte dello stesso. Il R.P.C. predisporrà apposita relazione, da trasmettere alla Direzione Aziendale per le decisioni conseguenti.

L'accertata violazione può comportare, in base alla gravità, la risoluzione del rapporto contrattuale in essere nonché il pieno diritto, da parte dell'Azienda, di chiedere il risarcimento dei danni subiti a qualsiasi titolo.

**Art. 27**  
**SISTEMA PREMIANTE**

1. Nei casi riportati nella tabella n. 1 del precedente art. 26 nonché nei casi di sanzione disciplinare superiore alla multa, consegue la non assegnazione nell'anno di irrogazione della sanzione della retribuzione di



risultato, produttività collettiva e progressioni economiche orizzontali (PEO) a seconda della tipologia di personale interessato.

2. Il piano annuale di valutazione delle performance aziendali, individuali e dell'organizzazione potrà individuare ulteriori eventuali prescrizioni da armonizzarsi con gli obiettivi e le finalità aziendali.

## **Art. 28 DISPOSIZIONI FINALI E RINVII**

1. L'aggiornamento del C.C.A., su proposta dell'U.P.D., è effettuata con deliberazione del Direttore Generale, previa attivazione della procedura di consultazione degli stakeholder ed acquisizione del parere dell'O.I.V.
2. Il C.C.A. è pubblicato sui siti internet ed intranet aziendali ed è diffuso capillarmente nei confronti del personale, dei terzi e degli utenti.
3. La diffusione del C.C.A. è assicurata tramite pubblicazione sul sito istituzionale dell'Azienda, di cui è data tempestiva informazione con appositi comunicati e con circolari allegate al cedolino dello stipendio, visionabile con le modalità già in uso.
4. Per quanto riguarda il personale non dipendente, la diffusione è assicurata tramite il Dirigente Responsabile della struttura organizzativa di assegnazione.
5. Relativamente agli altri soggetti terzi (appaltatori e/o fornitori), le comunicazioni sono condotte con lettera di trasmissione.
6. Copia del C.C.A. è consegnata, a cura dell'Amministrazione del Personale, al personale dipendente, che lo sottoscrive al momento dell'assunzione.
7. La promozione e la comprensione del C.C.A. sarà assicurata tramite l'organizzazione di attività di informazione e di formazione volte ad illustrarne i contenuti e farne comprendere l'importanza.
8. Per quanto espressamente non previsto, si rinvia alle norme legislative e contrattuali in materia di responsabilità disciplinare.

Il codice di comportamento è ancora in corso di modifiche, revisioni e aggiornamenti e quando sarà completo verrà caricato sul sito aziendale.

### **4.1.1 INTEGRAZIONE CON IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NELL'AZIENDA OSPEDALIERA MARCHE NORD: AGGIORNAMENTO ANNO 2019**

Le principali norme del sistema di misurazione e valutazione della performance nella AOU di Pesaro di riferimento sono:

- D.Lgs. 150 del 27/10/2009 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", modificato con D. Lgs 74 del 25 maggio 2017.
- D.Lgs. 502 del 30/12/1992 "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421" e s.m.i
- D.Lgs. 229 del 19/06/1999 "Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419"
- D.Lgs. 286 del 30/07/1999 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"
- Legge 190 del 06/11/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"
- D.Lgs. 33 del 14/03/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni" Delibere della Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, ora Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.):

- n. 89/2010 “Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (artt. 13, comma 6 lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”;
- n. 104/2010 “Definizione dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010”;
- n. 112/2010 “Struttura e modalità di redazione del Piano della performance (art. 10, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”;
- n. 113/2010 “In tema di applicazione del D.Lgs. 150/2009 e della delibera n. 88/2010 agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale”;
- n. 114/2010 “Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (art. 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)”;
- n. 22/2011 “Indicazioni relative allo sviluppo dell’ambito delle pari opportunità nel ciclo di gestione della performance”;
- n. 1/2012 “Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance e dei Piani della performance”;
- n. 4/2012 “Linee guida relative alla redazione della Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e sull’Attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità”;
- n. 5/2012 “Linee guida ai sensi dell’art. 13, comma 6, lettera b) del D.Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all’art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto”;
- Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la valutazione della performance: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance Ministeri N. 2 Dicembre 2017;
- n. 23/2013 “Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.
- Contrattuali Collettivi Nazionali di Lavoro Aree Dirigenza Medica, Dirigenza SPTA e Comparto vigenti alla data di aggiornamento del presente documento.

### 3. Il Ciclo di gestione della performance

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance costituisce la struttura di riferimento per il Ciclo di gestione della performance dell’azienda Marche Nord, definendone i principi, le modalità di svolgimento, la tempistica, gli attori e gli strumenti. Si ricorda, che il documento, oltre a descrivere il sistema consolidato fino ad oggi, definisce e disciplina i nuovi strumenti e procedure della valutazione individuale del comparto. Il Ciclo della Performance si svolge, con riferimento all’anno solare che coincide con l’esercizio contabile e di budget. Si conclude con la valutazione della performance organizzativa delle articolazioni aziendali, effettuata dall’Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.), su istruttoria della Struttura Tecnica di supporto all’O.I.V. e sulla base delle valutazioni di prima istanza redatte a cura dei direttori di Dipartimento, per quanto riguarda le strutture complesse, dal Direttore Sanitario per le strutture dirette dai Direttori di Dipartimento sanitari e dal Direttore Amministrativo per le strutture dirette dal Direttore di Dipartimento tecnico-amministrativo, nonché con la valutazione della performance individuale. Le strutture di staff vengono valutate dal Direttore Generale. Il ciclo della gestione di un sistema di programmazione e controllo si articola in tre fasi, ossia: A) la definizione e assegnazione degli obiettivi; B) il monitoraggio dei risultati in corso di esercizio; C) la verifica di fine periodo. Affinché tale ciclo abbia efficacia nella modifica dei comportamenti delle persone e delle organizzazioni nel loro complesso, si avvale del passaggio intermedio tra la fase A) e la fase B) che si concretizza nell’allineamento con le risorse disponibili e infine nel passaggio conseguente alla fase C) con la previsione di un rafforzamento mediante l’introduzione di un sistema premiante, che rende il meccanismo di programmazione e controllo non soltanto un supporto ai processi decisionali del management, ma anche una modalità di gestione delle risorse umane. Con riferimento allo

schema seguente, che sintetizza graficamente e riassume il sistema, si descrivono i momenti salienti del ciclo di gestione della performance dell'Azienda, indicando i passaggi intermedi:

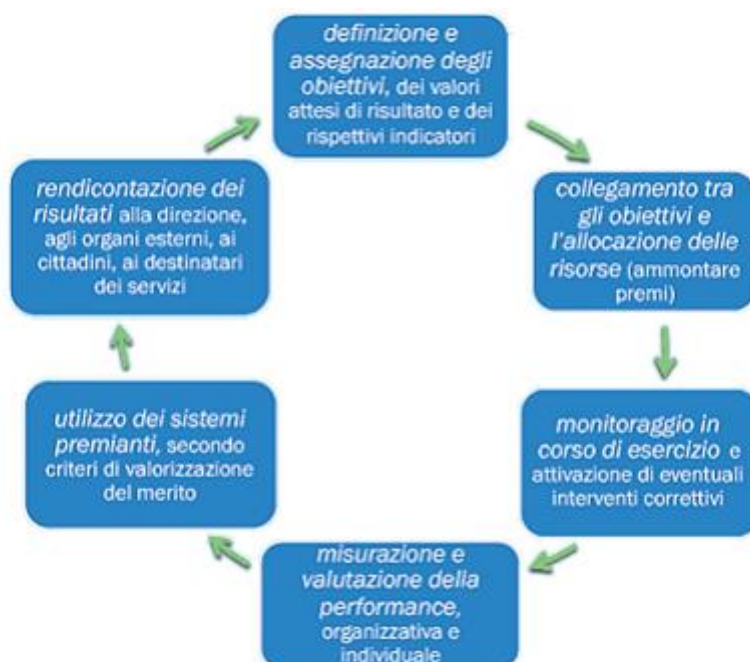


Foto IV, 2

La programmazione per obiettivi prende avvio con l'emanazione delle direttive regionali che definiscono la strategia cui l'Azienda deve conformarsi. L'individuazione puntuale degli obiettivi aziendali di interesse regionale unitamente ad altri obiettivi strategici aziendali confluisce nella declinazione degli obiettivi di budget alle strutture aziendali. Pertanto, la puntuale temporizzazione delle attività e le modalità di negoziazione e assegnazione dei budget sono legate a fattori esogeni (la programmazione regionale) ed endogeni (organizzazione e priorità aziendali dettate dalla Direzione).<sup>5</sup> La Direzione aziendale, valutati gli obiettivi strategici aziendali, individua i target e gli indicatori da assegnare a ciascuna articolazione organizzativa, denominata "Centro di Responsabilità", tenendo conto delle funzioni e mansioni specifiche e delle risorse assegnate. Obiettivi, indicatori e target sono inseriti nelle schede di budget, che sono trasmesse ai Direttori delle strutture complesse e semplici dipartimentali e discusse nel corso degli incontri di negoziazione. Una volta definiti e condivisi gli obiettivi, le schede sono firmate dai Direttori del Dipartimento di afferenza, dal Responsabile della Struttura e dalla Direzione Generale. Poiché la scheda di budget contiene obiettivi da perseguire sia da parte del personale dirigente che dal personale del comparto, la stessa viene firmata anche dal coordinatore infermieristico della struttura, che da quello del dipartimento di afferenza. Gli obiettivi sono assegnati in relazione alle risorse disponibili e previste dalla programmazione economica aziendale. Il monitoraggio degli obiettivi aziendali e delle unità operative viene effettuato a cura delle strutture preposte alla gestione dei sistemi informativi aziendali e dai soggetti che vengono individuati come "Referenti" sull'andamento degli obiettivi. La misurazione intermedia del grado di raggiungimento degli obiettivi viene formalizzata attraverso uno specifico report, elaborato dalla UOC Controllo di Gestione e comunicato ai Direttori delle strutture, al fine di garantire le sinergie necessarie alla efficienza ed efficacia organizzativa. In ogni caso, il Controllo di Gestione rendiconta trimestralmente alla Direzione Generale ed agli intestatari delle schede di budget i dati relativi all'attività e ai costi delle strutture, con particolare riferimento a quanto previsto nel processo di budget. Alla chiusura dell'esercizio di budget si procede alla misurazione della performance organizzativa a livello complessivo aziendale e di unità operativa, e della performance individuale del personale dirigente e del comparto. La valutazione conclusiva annuale ha effetto ai fini del riconoscimento degli incentivi previsti dal sistema premiante. La valutazione della performance organizzativa è collegata alla valutazione della performance individuale che misura anche l'apporto al raggiungimento degli obiettivi di struttura; la valutazione è effettuata dal diretto superiore del valutato, secondo i principi del contraddittorio e della partecipazione. Anche per la misurazione e la valutazione della performance individuale, l'Azienda promuove l'informatizzazione delle procedure, anche attraverso l'utilizzo di appositi moduli web. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance è collegato al sistema premiante definito dalla contrattazione integrativa decentrata. La misurazione e valutazione della

performance organizzativa e individuale sono esposte, analizzate e contenute nel documento di sintesi denominato Relazione annuale sulla performance, adottato dall'Azienda secondo le scadenze definite dalla normativa vigente, deliberato dalla Direzione Generale e pubblicato sul sito Internet aziendale. Infatti, il ciclo di gestione della performance si conclude con la fase di rendicontazione dei risultati raggiunti; la pubblicazione dei dati, non ha solo lo scopo di informare cittadini e istituzioni, ma soprattutto fa sì che queste informazioni siano in grado di incidere sull'organizzazione aziendale e di modificare i comportamenti. Di seguito si illustra il processo nel dettaglio, con la specificazione di fasi, azioni, attori e tempi.

Fasi del ciclo	Azioni	Attori	Tempi
Aggiornamento Piano Performance	determina di approvazione	Direzione Generale	entro gennaio
Attribuzione budget trasversali	determina di attribuzione	Dirigenti UOC che acquistano risorse	entro gennaio
Attribuzione obiettivi di Budget ( performance organizzativa)	negoziante scheda di budget	Direzione Aziendale e Direttori di Uoc e UOSD	entro febbraio/maggio (vincolata all'assegnazione degli obiettivi aziendali da parte della Regione)
Attribuzione obiettivi di performance individuale	negoziante scheda valutazione individuale	Direttori UOC e UOSD e dirigenti, coordinatori, dipendenti	entro marzo/giugno
Verifica obiettivi performance organizzativa e individuale	rendicontazione risultati raggiunti	Dirigenti UOC e UOS dipartimentali + CdG	entro aprile
	valutazione di prima istanza	Direttori di dipartimento, valutatori	entro maggio
	valutazione OIV	OIV	entro giugno
Redazione Relazione sulla Performance	determina di approvazione	Direzione Generale	entro giugno
Aggiornamento Sistema di Misurazione e valutazione della Performance	determina di approvazione	Direzione Generale	entro l'anno
monitoraggio intermedio obiettivi assegnati	produzione report	Controllo di Gestione e Direttori	aprile, luglio, ottobre
Eventuale revisione obtv. performance organizzativa	negoziante revisione	Direzione Aziendale e Direttori di Uoc e UOSD	settembre

**Tab IV,2**

- 4. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance 3.1 Cos'è il sistema: finalità e principi**
- Il Sistema di misurazione e valutazione della performance è lo strumento operativo che le Aziende Sanitarie devono utilizzare al fine della valutazione annuale della performance organizzativa ed individuale. Il SMVP, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente, individua: a) le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance; b) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance; c) le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti; d) le modalità di raccordo e di integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e bilancio. Il Sistema di misurazione della performance dell'Azienda Marche Nord rispetta i seguenti requisiti: - chiara definizione degli obiettivi; - specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target; - caratterizzazione degli indicatori secondo le modalità definite dalla normativa vigente; - rilevazione effettiva della performance, secondo la frequenza e le modalità definite nel ciclo della performance. Il SMVP non è sostitutivo degli strumenti di programmazione e controllo già esistenti, ma meglio vuole integrarli e includerli in un sistema più ampio, orientato non solo al presidio dell'efficienza, ma alla performance in senso lato, dove la soddisfazione del bisogno della collettività rappresenta la finalità principale.
- 7 Il Sistema si basa sull'oggettività della misurazione e della valutazione, a partire dalla individuazione degli indicatori fino alla misurazione ed all'analisi degli scostamenti e individua le responsabilità dei soggetti coinvolti nel processo e prevede idonee modalità per assicurare la trasparenza del processo di gestione della performance sia nei confronti del personale, che nei confronti degli stakeholders. Come previsto nell'art. 6 del D.Lgs. 150/09, come modificato dal D.Lgs. 74/2017, sono gli organismi indipendenti di valutazione, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione, che verificano l'andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio alla Direzione dell'Azienda. Pertanto, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. 150/09, la funzione di misurazione della performance, è svolta: - dagli Organismi indipendenti di valutazione (O.I.V.), cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso; - dai dirigenti dell'Azienda, - dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione.
- 3.2 I livelli di misurazione della performance La valorizzazione dei risultati conseguiti da chi sta svolgendo un ottimo lavoro è

il meccanismo fondamentale perché il merito diventi il motore del cambiamento organizzativo e del miglioramento della performance. Per una corretta comprensione delle finalità e delle caratteristiche del sistema, è utile distinguere: - la performance dell'Azienda nel suo complesso; - la performance organizzativa, riferita a ciascuna delle unità operative in cui è articolata l'Azienda; -

Processi e progetti - la performance individuale, riferita a ciascun operatore. Le performance dell'Azienda nel suo complesso e nelle sue articolazioni organizzative sono pianificate annualmente nel documento programmatico del Piano della Performance, declinato in sede di definizione del budget aziendale, determinando un forte collegamento ed integrazione del sistema della performance all'interno degli strumenti della gestione aziendale.

3.3 Gli elementi della performance Il Sistema si compone dei seguenti elementi fondamentali: 1) indicatori, collegati ad obiettivi: puntano a generare risultati adeguati agli stessi; 2) target, che sono i risultati che si intende ottenere, cioè il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo; attraverso i target, si monitorano, valutano e modificano i comportamenti, dando un indirizzo ed uno stimolo al miglioramento; 3) la pesatura degli obiettivi sulla base della relativa valenza strategica.

8 1) INDICATORI L'indicatore di performance è lo strumento che rende possibile l'acquisizione delle informazioni e la misurazione oggettiva del grado di raggiungimento dell'obiettivo. L'indicatore deve possedere alcune caratteristiche fondamentali: a) comprensibilità (chiaro, contestualizzato, concreto, intellegibile anche per i soggetti e gli stakeholder non appartenenti al settore); b) rilevanza (riferibile all'obiettivo, utile e significativo, attribuibile alle attività chiave del processo identificate, come outcome, output, attività, efficienza, efficacia, comportamenti); c) confrontabilità (comparabile nel tempo rispetto alla stessa organizzazione e/o rispetto a organizzazioni simili e attività standard); d) fattibilità (misurabile nei sistemi informativi aziendali, sostenibile dal punto di vista finanziario e rispetto all'arco temporale di riferimento); e) affidabilità (valutazione qualitativa della capacità di rappresentazione e misurazione di un fenomeno). Tutti gli obiettivi di budget sono misurati sulla base di indicatori che possiedano tali caratteristiche. Nel Piano della Performance, approvato secondo la scadenza definita dalla normativa vigente, vengono indicate le specifiche aree di intervento, successivamente vengono definiti gli obiettivi specifici per le strutture aziendali.

Nel corso dell'anno gli obiettivi e/o gli indicatori e/o i target possono essere variati, previa valutazione della Direzione aziendale. 2) TARGET Un target è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, cioè il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo misurato su un indicatore. Tipicamente questo valore è espresso in termini di livello di rendimento entro uno specifico intervallo temporale. Il target rappresenta un meccanismo molto efficace per monitorare, valutare e modificare i comportamenti, dare un indirizzo ed uno stimolo al miglioramento. Affinché questo avvenga, però, è necessario che: - il target sia ambizioso, sfidante, ma realisticamente raggiungibile attraverso le risorse assegnate, l'abilità e le competenze del personale,

l'adeguatezza dei processi; - il target sia quantificabile e misurabile attraverso l'utilizzo di indicatori; - siano presenti meccanismi di retroazione per dimostrare i progressi ottenuti rispetto al target; - siano previste forme di riconoscimento (non necessariamente di tipo finanziario); - ci sia supporto da parte di superiori e/o vertici organizzativi; - il target sia accettato dall'individuo o dal gruppo incaricato di raggiungerlo. L'assegnazione di obiettivi e l'individuazione degli indicatori correlati per la misurazione dei risultati presuppongono l'individuazione di precisi criteri e scale di valutazione.

Gli obiettivi caratterizzati da indicatori numerici ed afferenti a dimensioni quantitative (prestazioni, tassi, ecc.) sono misurati in percentuale al grado di raggiungimento dell'obiettivo, definendo un eventuale margine di tolleranza rispetto al target atteso, entro il quale l'obiettivo possa ritenersi pienamente raggiunto. La distribuzione dei pesi agli obiettivi è effettuata tenendo conto delle priorità aziendali e di ogni altra indicazione impartita dalla Direzione Aziendale. La misurazione della performance organizzativa viene, quindi, effettuata come sommatoria dei pesi misurati secondo i criteri di valutazione di ciascun obiettivo.

3) PESATURA Agli obiettivi di struttura sono associati, in fase di budget, i relativi pesi. Il rapporto tra il valore del risultato conseguito e il valore dell'indicatore proposto esprime in fase di valutazione, il risultato ottenuto, fissando come valore massimo il 100%. La somma pesata del livello di raggiungimento di ciascun obiettivo rappresenta il punteggio relativo al raggiungimento complessivo degli obiettivi di budget della struttura.

Il punteggio  $P_{i}$  di ciascun Centro di responsabilità (CdR) è dato dalla somma pesata dei punteggi dei singoli obiettivi, inseriti nella scheda di budget della Struttura Organizzativa:  $P_{i} = \sum p_{i} \times P_{i}$   $p_{i}$  è il peso attribuito all'obiettivo  $i$ -esimo  $P_{i}$  è il punteggio attribuito all'obiettivo  $i$ -esimo Definizione punteggio individuale Es.:  $P_{i} = 0.80x (p_{i-1} \times P_{i}) + 0.20 P_{i-1}$   $P_{i-1}$  è il peso attribuito all'obiettivo  $i$ -esimo - quello relativo alla predisposizione delle schede di valutazione organizzativa.  $P_{i-1}$  è il

punteggio attribuito all'obiettivo della predisposizione delle schede di valutazione individuale. Nella scheda di valutazione della Performance organizzativa, all'interno di ogni area verrà attribuita una percentuale sulla base dello scostamento rilevato rispetto al risultato atteso, e la media di tutti i punteggi concorrerà a definire la percentuale di raggiungimento che verrà rapportata al relativo peso. Nella scheda saranno presenti altresì obiettivi vincolanti, al cui raggiungimento è subordinata l'intera valutazione: qualora il target negoziato non sarà raggiunto, la struttura otterrà una valutazione negativa. **TT**

Per quanto riguarda la Valutazione individuale della Dirigenza e del Comparto le percentuali attribuite sono le seguenti:

Ruolo/Figura Professionale	Performance organizzativa	Performance individuale
Direttore di Dipartimento	80%	20%
Direttore di UOC	80%	20%
Dirigente di UOSD	80%	20%
Dirigente	80%	20%
Incarichi di Funzione	80%	20%
Comparto	80%	20%

Tab IV,3

Al punteggio ottenuto dal calcolo sopra riportato occorre decurtare le eventuali assenze dal lavoro, così come disciplinate nell'apposito accordo sindacale vigente. 3.4 Gli attori del sistema di misurazione e valutazione della performance Direzione Generale: • Emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici e definisce, in collaborazione con gli altri attori del Sistema, il Piano della Performance e la Relazione sulla Performance; • Promuove all'interno dell'Azienda la valorizzazione del merito; • Adotta il Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità; • Adotta i risultati del Processo di valutazione delle performance organizzative ed individuali su proposta dall'Organismo Indipendente di Valutazione. Direttore generale • Attribuisce gli obiettivi al Direttore Amministrativo ed al Direttore Sanitario; • Effettua la valutazione individuale di prima istanza dei Direttori/Responsabili delle strutture di Staff. Direttore Sanitario e Amministrativo: • Effettuano, secondo le rispettive competenze, la valutazione individuale di prima istanza dei Direttori/Responsabili di Dipartimento. OIV: • Valuta il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici e degli obiettivi di performance dell'Azienda; • Monitora il funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, dei controlli interni, della trasparenza e dell'integrità; • Formula osservazioni con riguardo alla Relazione sulla Prestazione e sui Risultati; • Approva le graduatorie finali delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e del personale non dirigenziale; • Effettua le verifiche sugli esiti delle valutazioni chiudendo in seconda istanza eventuali discordanze sulla valutazione di prima istanza; • Verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità. Direttore di Dipartimento: • Collabora con la Direzione Generale nella definizione degli obiettivi di performance organizzativa annuale; • Effettua la valutazione individuale di prima istanza dei Direttori/Responsabili delle UOC/UOSD afferenti al Dipartimento (Direttore/Responsabile di Unità Operativa Complessa/ Semplice Dipartimentale); 11 • Definisce, in collaborazione con la Direzione Generale, gli standard di Servizio relativi alla propria struttura (con esplicitazione delle garanzie cliniche/tecniche, professionali, tecnologiche, di accessibilità) e il set di indicatori ad esso collegati; • Assegna obiettivi ai propri collaboratori ed individua i target di performance individuale; • Valuta il personale afferente alla propria struttura. Direttore di UOC • E' Responsabile del Governo degli obiettivi che negozia con la Direzione Generale; • Assegna gli obiettivi individuali ai Dirigenti afferenti alla Struttura che dirige; • Effettua la relazione sullo stato dell'arte del raggiungimento degli obiettivi; • Effettua la valutazione dei Dirigenti afferenti la Struttura che dirige. Direttore delle Professioni sanitarie • Supporta i Coordinatori delle Professioni Sanitarie/Incarichi di Funzione nella individuazione di obiettivi individuali, nonché nella modalità di rilevazione del loro grado di raggiungimento; • Valuta il personale afferente alla propria struttura. Coordinatore delle Professioni Sanitarie/Incarichi di Funzione • Assegna obiettivi ai propri collaboratori ed individua i target di performance individuale; • Effettua la valutazione dei propri collaboratori diretti. Struttura Tecnica Permanente/Controllo di Gestione Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance deve possedere un'infrastruttura di supporto, intesa come l'insieme di mezzi e soggetti che rendono possibile l'acquisizione, la selezione, l'analisi, l'interpretazione e la diffusione dei dati,



garantendone la tracciabilità. Nell'Azienda Marche Nord lo sviluppo del sistema di Budget e della Performance è affidato alla Struttura Complessa Controllo di Gestione, a cui è attribuito anche il compito di Struttura Tecnica di supporto all'O.I.V.; in particolare tra i suoi compiti sono previste le seguenti attività: - supportare la Direzione Aziendale nella redazione dei documenti aziendali relativi alla programmazione (Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance, Piano della Performance e Relazione sulla Performance); - predisporre le schede di budget per le strutture secondo schemi concordati con la Direzione Generale; - collaborare alla negoziazione e approvazione degli obiettivi di budget; - archiviare le schede di budget firmate dai Direttori di Struttura; - monitorare e rendicontare la congruità dei risultati con gli obiettivi assegnati; - supportare l'O.I.V. nello svolgimento delle attività di competenza. La Struttura Tecnica Permanente si interfaccia quindi con le altre Unità Operative aziendali che consentono la realizzazione del sistema: si tratta quindi di coordinarsi con tali soggetti ed anche individuare opportune regole per l'acquisizione delle informazioni necessarie alla misurazione ed alla valutazione degli obiettivi, ed essere anche da impulso delle rilevazioni, delle elaborazioni e delle trasmissioni dei dati (con il supporto di procedure informatiche) nelle scadenze che sono opportune per i compiti dell'O.I.V.. A tale scopo vengono coinvolte le strutture che si occupano di sistemi informativi, di gestione del personale e dei sistemi di incentivazione; d'altra parte possono essere di riferimento le strutture di staff che si occupano di qualità, di risk management, di customer satisfaction, di epidemiologia e di statistica sanitaria. In ogni caso il sistema aziendale coinvolge annualmente i dirigenti delle strutture che hanno in gestione problematiche trasversali (come a titolo esemplificativo le strutture di staff della Direzione Generale) o che comunque gerarchicamente sono a conoscenza delle criticità; a ognuno di questi soggetti dovrà essere richiesto fin dalla definizione degli obiettivi di prendersi in carico il monitoraggio e la misurazione dell'andamento degli obiettivi e di relazionarne alla Struttura Tecnica Permanente.

4. La valutazione della performance organizzativa Sulla base del livello misurato di raggiungimento degli obiettivi rispetto ai target prefissati, si effettua la valutazione, ovvero si formula un "giudizio" complessivo sulla performance, cercando di comprendere i fattori (interni ed esterni) che possono aver influito positivamente o negativamente sul grado di raggiungimento degli obiettivi medesimi, anche in una logica di miglioramento continuo. In base al d.lgs. 150/2009 la fase di valutazione ha come output la Relazione annuale sulla Performance che, evidenzia, a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e formalizzati nel Piano. Nella Relazione, l'Azienda inoltre evidenzia le modalità secondo cui si è svolto, nell'anno di riferimento, l'intero processo di misurazione e valutazione. La valutazione della performance organizzativa si basa sull'analisi e contestualizzazione delle cause dello scostamento tra i risultati effettivamente raggiunti da ciascuna UO e quelli negoziati a budget. Lo scostamento è la base numerica per avviare l'analisi dei fattori che hanno portato a variazioni significative. Il Controllo di Gestione invia la scheda di budget rendicontata a ciascun Direttore/Responsabile chiedendo di provvedere a effettuare una relazione che motivi gli scostamenti significativi rispetto al Target del Budget, classificando le motivazioni alle seguenti cause: - fattori esogeni, ossia fattori non direttamente controllabili dalla Unità Operativa; - fattori endogeni, ossia variabili controllabili dalla Unità Operativa, che presentano valori diversi da quanto preventivato in fase di pianificazione. La fase di valutazione da parte del Direttore/Responsabile della Unità Organizzativa diviene, quindi, fondamentale per:

- identificare i fattori che hanno portato allo scostamento; in questa fase l'analisi dei rischi che le Unità Operativa dovrebbero condurre in fase di programmazione diventa un utile strumento. I 13 rischi sono infatti eventi che possono inficiare il raggiungimento degli obiettivi e che l'Azienda decide di monitorare. Le cause degli scostamenti sono rischi che si sono verificati. L'analisi delle cause consente di migliorare il "catalogo" dei rischi per il futuro periodo di programmazione e, eventualmente, inserire il monitoraggio dei rischi nei sistemi di controllo;
- verificare se gli scostamenti sono dovuti ad un problema di ciclo della performance, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e misurazione. In questo caso è utile tenere conto dei possibili miglioramenti del sistema valutando con attenzione il beneficio informativo del miglioramento del sistema rispetto al costo e alla sostenibilità dello stesso. Altrimenti lo scostamento può essere causato da un errore materiale dell'indicatore selezionato a misurare l'obiettivo.
- analizzare se le cause di scostamento sono esogene o endogene; è qui importante sottolineare che la separazione tra fattori esogeni e endogeni non sempre è così netta: la riduzione di efficienza del personale, ad esempio, può essere un fattore esogeno se si considerano elementi accidentali (sostituzione per malattia del personale durante l'anno, con conseguente periodo di apprendimento sui processi) ma anche, anzi soprattutto, un fattore endogeno (legato ad errori in fase di progettazione del processo o in quella di gestione delle risorse umane). La fase successiva è la valutazione di I istanza da parte del Direttore di Dipartimento e del Direttore Sanitario, del Direttore Amministrativo e del Direttore Generale che si conclude, quindi, con la proposta di formulazione di un giudizio o con l'assegnazione di un punteggio (sulla base di metriche predefinite), che saranno utilizzate per la distribuzione del premio di risultato. Gli esiti del processo di valutazione della performance

organizzativa devono essere documentati mediante reportistica appositamente definita dall'Azienda e devono confluire nella Relazione sulla performance che rappresenta l'atto conclusivo del ciclo della performance 5. La valutazione della performance individuale La valutazione della Performance individuale annuale misura il livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati ad ogni singolo dipendente e valuta il contributo individuale dato alla performance dell'Unità Operativa. La valutazione complessiva si compone del: 1. grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati al Centro di Responsabilità di appartenenza; 2. livello di raggiungimento di specifici obiettivi individuali assegnati riguardo le professionalità, il ruolo, il contributo e l'impegno fornito al raggiungimento dei risultati di gestione della struttura di appartenenza o dell'Azienda. 14 L'Azienda Ospedali Riuniti Marche Nord, sulla base di quanto previsto in merito dalle disposizioni contrattuali vigenti, ha adottato un sistema integrato di valutazione in stretta connessione con il sistema di pianificazione, controllo e budget e con il sistema premiante. Gli obiettivi individuali sono correlati al Budget e/o al ruolo rivestito all'interno dell'organizzazione e formalizzati attraverso apposita sezione della scheda individuale di valutazione. L'Azienda ha colto l'occasione per rafforzare, nell'ambito della valutazione individuale, la centralità della performance sugli obiettivi aziendali, attribuendo un peso importante al raggiungimento degli obiettivi di budget all'interno delle aree oggetto di valutazione con la finalità di assicurare: •una migliore organizzazione del lavoro, •il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, •l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, •la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, •il riconoscimento di meriti e demeriti, •il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, •l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, •la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità.

#### **4.1.2 REVISIONE SCHEDE DI VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI**

5.3 La scheda di valutazione individuale dei Direttori di dipartimento Al fine di garantire quanto sopra, l'Azienda ha strutturato le schede di valutazione per i Direttori di Dipartimento in quattro distinte aree, contenenti ciascuna obiettivi specifici: • Area obiettivi di budget – per tenere in debita considerazione il raggiungimento degli obiettivi annuali di budget • Area delle capacità valutative - utile a misurare l'attitudine al ruolo di valutatore ricoperto • Area delle competenze professionali - che si pone l'obiettivo di valutare le abilità tecniche e il grado di aggiornamento • Area delle competenze di relazione - volta a valutare l'impegno e la disponibilità correlati alla gestione delle relazioni tra colleghi e con gli utenti. A ciascuna area è stato attribuito un peso che rappresenta la strategicità dell'area stessa. 15 I dirigenti sono valutati attraverso una scala di cinque gradi di valutazione. Il raggiungimento del valore soglia pari a 60% del raggiungimento degli obiettivi negoziati, presuppone una valutazione positiva. Si riporta, di seguito, il modello di scheda per la valutazione individuale del Direttore di Dipartimento:



SCHEDE VALUTAZIONE INDIVIDUALE – DIRETTORI DI DIPARTIMENTO -	
<i>Il raggiungimento del valore della soglia pari al 60% del raggiungimento degli obiettivi negoziati, presuppone una valutazione positiva</i>	
Cognome/Nome: Dott./Dott.ssa	
Centro di Costo:	
Reparto:	
Valutatore Dott./Dott.ssa/Prof.:	
Sessione di valutazione: Anno:	
<b>1) RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO DI PERFORMANCE ORGANIZZATIVA</b>	
Punteggio di raggiungimento ottenuto nella Scheda di Budget	
TOT	
<b>2) AREA DELLE CAPACITA' VALUTATIVE</b>	
TOT	
<b>3) AREA DELLE COMPETENZE ORGANIZZATIVE</b>	
Collabora con la direzione strategica per la definizione degli obiettivi aziendali	
Gestisce adeguatamente le risorse assegnate	
Favorisce le UU.OO. nel raggiungimento degli obiettivi di budget assegnati	
Garantisce la correttezza e la completezza dell'azione amministrativa del suo dipartimento	
Garantisce l'interpretazione delle linee strategiche aziendali da parte delle UU.OO. del dipartimento	
TOT	
<b>5) AREA DELLE COMPETENZE DI RELAZIONE</b>	
Favorisce la collaborazione tra i colleghi e il lavoro di squadra	
Garantisce la correttezza e la completezza della comunicazione istituzionale	
Si gestisce i conflitti interni alla sua U.O. con efficacia nel caso essi si manifestino	
Si relaziona e collabora con gli altri professionisti e le altre UU.OO.	
Comunica efficacemente con i pazienti e i loro familiari	
TOT	
<b>GIUDIZIO COMPLESSIVO</b>	
OSSERVAZIONI:	
Data _____	
Firma valutatore per assegnazione: _____	Firma valutato per presa visione: _____
Firma valutatore per valutazione: _____	Firma valutato per condivisione valutazione: _____
Legenda contributo (punteggio): 1 - scarso; 2 - basso; 3 - medio; 4 - alto; 5 - elevato	
Legenda % raggiungimento obiettivo: 1 - 20% 2 - 40% 3 - 60% 4 - 80% 5 - 100%	

Foto IV, 2

#### 4.1.3 REVISIONE SCHEDE DI VALUTAZIONE DIPENDENTI AZIENDALI

2 La scheda di valutazione individuale dei Direttori di U.O.C. / U.O.S.D. l'Azienda ha strutturato le schede di valutazione per i Direttori di U.O.C. / U.O.S.D. in cinque distinte aree, contenenti ciascuna obiettivi specifici:

- Area obiettivi di budget – per tenere in debita considerazione il raggiungimento degli obiettivi annuali di budget
- Area delle capacità valutative - utile a misurare l'attitudine al ruolo di valutatore ricoperto
- Area delle competenze organizzative - utile alla valutazione il raggiungimento degli obiettivi prestazionali qualitativi espressamente affidati nonché il rispetto delle direttive impartite
- Area delle competenze professionali - che si pone l'obiettivo di valutare le abilità tecniche e il grado di aggiornamento
- Area delle competenze di relazione - volta a valutare l'impegno e la disponibilità correlati alla gestione delle relazioni tra colleghi e con gli utenti. A ciascuna area è stato attribuito un peso che rappresenta la strategicità dell'area stessa. I dirigenti sono valutati attraverso una scala di cinque gradi di valutazione. Il raggiungimento del valore soglia pari a 60% del raggiungimento degli obiettivi negoziati, presuppone una valutazione positiva. Si riporta, di seguito, il modello di scheda per la valutazione individuale del Direttore di U.O.C. / U.O.S.D.

**SCHEDA VALUTAZIONE INDIVIDUALE – DIRETTORI DI U.O.C./U.O.S.D. -**  
 Il raggiungimento del valore della soglia pari al 60% del raggiungimento degli obiettivi negoziati, presuppone una valutazione positiva

Cognome/Nome: Dott./Dott.ssa  
 Centro di Costo:  
 Reparto:  
 Valutatore: Dott./Dott.ssa/Prof.  
 Sessione di valutazione: Anno

**1) RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO DI PERFORMANCE ORGANIZZATIVA**

Percentuale di raggiungimento ottenuto nella Scheda di Budget

TOT

**2) AREA DELLE CAPACITA' VALUTATIVE**

TOT

**3) AREA DELLE COMPETENZE ORGANIZZATIVE**

Persone il raggiungimento degli obiettivi di budget assegnati alla sua U.O.  
 Gestisce le attività della propria U.O. monitorando il lavoro in funzione delle priorità  
 Garantisce l'utilizzo corretto dei sistemi informativi di gestione  
 Garantisce la gestione delle risorse economiche orientando i compartimenti del personale afferente la U.O.C.  
 Partecipa alla realizzazione dei progetti aziendali e interaziendali coinvolgendo la sua U.O.

TOT

**4) AREA DELLE COMPETENZE PROFESSIONALI**

Si utilizza costantemente le tecniche descritte nelle competenze specifiche di riferimento  
 Gestisce le attività descritte nelle competenze specifiche di riferimento  
 Utilizza costantemente i programmi informativi dell'Azienda Ospedaliera  
 Provvede al proprio aggiornamento e all'acquisizione di nuove tecniche cliniche  
 Svolge attività di ricerca clinica e di tutoraggio

TOT

**5) AREA DELLE COMPETENZE DI RELAZIONE**

Facilita la collaborazione tra i colleghi e il lavoro di squadra  
 Garantisce la correttezza e la completezza della comunicazione istituzionale  
 Sa gestire i conflitti interni alla sua U.O. con efficacia nel caso essi si manifestino  
 Si relaziona e collabora con gli altri professionisti e le altre UU.OO.  
 Comunica efficacemente con i pazienti e i loro familiari

TOT

GIUDIZIO COMPLESSIVO

OSSERVAZIONE:

Data \_\_\_\_\_  
 Firma valutatore per assegnazione: \_\_\_\_\_ Firma valutato per presa visione:  
 Firma valutatore per valutazione: \_\_\_\_\_ Firma valutato per condivisione relazione:

Legenda contributo (percentuale): 1 - scarso 2 - basso 3 - medio 4 - alto 5 - elevato  
 Legenda % raggiungimento obiettivo: 1 - 20% 2 - 40% 3 - 60% 4 - 80% 5 - 100%

**Foto IV,3**

La scheda di valutazione individuale dei Dirigenti

l'Azienda ha strutturato le schede di valutazione per Dirigenza in quattro distinte aree, contenenti ciascuna obiettivi specifici: • Area obiettivi di budget – per valutare il contributo del professionista al raggiungimento dei risultati in relazione all'incarico attribuito • Area delle competenze organizzative - utile alla valutazione il raggiungimento degli obiettivi prestazionali quali-quantitativi espressamente affidati nonché il rispetto delle direttive impartite • Area delle competenze professionali - che si pone l'obiettivo di valutare le abilità tecniche e il grado di aggiornamento • Area delle competenze di relazione - volta a valutare l'impegno e la disponibilità correlati all'articolazione dell'orario di lavoro rispetto al conseguimento degli obiettivi. A ciascuna area è stato attribuito un peso che rappresenta la strategicità dell'area stessa. I dirigenti sono valutati attraverso una scala di cinque gradi di valutazione. Il raggiungimento del valore soglia pari a 60% del raggiungimento degli obiettivi negoziati, presuppone una valutazione positiva. Per coloro che hanno prestato servizio per un periodo inferiore a 3 mesi lavorativi (valore espresso in 0,25 unità equivalenti) non si procede alla valutazione individuale e, conseguentemente, alla corresponsione del relativo premio. Si riportano, di seguito, i modelli di scheda per la valutazione individuale della Dirigenza medica e sanitaria e per quella tecnico amministrativa

## Scheda di Valutazione Dirigenti - Area Medica e Sanitaria

Il raggiungimento del valore della soglia pari al 60% del raggiungimento degli obiettivi negoziati, presuppone una valutazione positiva.



Anno Sessione di Valutazione:

Cognome/Nome: Dott./Dott.ssa:

Centro di Costo:

Team Appartenenza:

Valutatore Dott./Dott.ssa/Prof.:

**1) Area Obiettivi di Budget (40%)**

1.1) Rispetto degli obiettivi di attività e costo del Budget di struttura: contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di budget in termini di attività e consumo di risorse

1.2) Obiettivo specifico per la tipologia di struttura (\*)

(\*) da compilare

TOT Punteggio pesato Raggiungimento dell'Obiettivo di Budget:

**2) Area delle Competenze Organizzative (20%)**

2.1) Contributo alle strategie Aziendali: si adopera attivamente e partecipa al perseguimento degli obiettivi attribuiti alla struttura di appartenenza per contribuire alla realizzazione delle strategie aziendali

2.2) Contributo ai programmi e progetti dell'unità operativa: Partecipa alla definizione e analisi dei programmi e piani di lavoro ed agisce coerentemente ad essi prendendosi in carico la realizzazione degli stessi

2.3) Rispetto dei regolamenti e delle direttive aziendali: E' attento a declinare i propri comportamenti professionali nel rispetto dei regolamenti aziendali e delle direttive gerarchiche

2.4) Sa utilizzare correttamente le procedure amministrative collegate alla presenza/assenza e reperibilità ed i programmi informativi dell'Azienda Ospedaliera

TOT Punteggio pesato Area delle Competenze Organizzative:

**3) Area delle Competenze Professionali (20%)**

3.1) Metodologie operative: Propone e sviluppa soluzioni metodologiche innovative

3.2) Tecniche operative: Concorre al miglioramento dei processi di lavoro e allo sviluppo della qualità del servizio

3.3) Provvede al proprio aggiornamento e all'acquisizione di nuove tecniche cliniche

3.4) Svolge attività di ricerca clinica e tutoraggio

TOT Punteggio pesato Area delle Competenze Professionali:

**4) Area delle Competenze di Relazione (20%)**

4.1) Flessibilità nei piani di lavoro e nei turni, comprese le guardie interdivisionali ed è disponibile alla intercambiabilità operativa tra i presidi di Pesaro e Fano

4.2) Collabora nella gestione dei conflitti nel caso essi si manifestino

4.3) Si relaziona e collabora con gli altri professionisti e le altre UU.OO

4.4) Comunica efficacemente con i pazienti

TOT Punteggio pesato Area delle Competenze di Relazione:

OSSERVAZIONI

GRADIZIO COMPLESSIVO

Data Compilazione:  Firma Valutatore: \_\_\_\_\_

Data Presa visione valutato: \_\_\_\_\_ Firma Valutato: \_\_\_\_\_

Foto IV,4

**Scheda di Valutazione Dirigenti - Area Amministrativa e Tecnica**

Il raggiungimento del valore delle soglie per il 60% del raggiungimento degli obiettivi regolati, presuppone una valutazione positiva.

Anno Sessione di Valutazione: \_\_\_\_\_  
 Cognome/Nome: Dott./Dott.ssa: \_\_\_\_\_  
 Centro di Costo: \_\_\_\_\_  
 Team Appartenenza: \_\_\_\_\_  
 Valutatore Dott./Dott.ssa/Prof.: \_\_\_\_\_

**1) Area Obiettivi di Budget (40%)**

1.1) Rispetto degli obiettivi di attività e costi del Budget di struttura: contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di budget in termini di attività e consumo di risorse

1.2) Obiettivo specifico per la tipologia di struttura (\*)

(\*) da compilare \_\_\_\_\_

TOT Punteggio pesato Raggiungimento dell'Obiettivo di Budget: \_\_\_\_\_

**2) Area delle Competenze Organizzative (20%)**

2.1) Contributo alle strategie Aziendali: si adopera attivamente e partecipa al perseguimento degli obiettivi attribuiti alla struttura di appartenenza per contribuire alla realizzazione delle strategie aziendali

2.2) Contributo ai programmi e progetti dell'unità operativa: Partecipa alla definizione e analisi dei programmi e piani di lavoro ed agisce coerentemente ad esso premendosi in tutto la realizzazione degli stessi

2.3) Rispetto dei regolamenti e delle direttive aziendali: E' attento a declinare i propri comportamenti professionali nel rispetto dei regolamenti aziendali e delle direttive gestionali

2.4) Si utilizza correttamente le procedure amministrative collegate alla presenza/assenza e reperibilità ed i programmi informativi dell'Azienda Ospedaliera

TOT Punteggio pesato Area delle Competenze Organizzative: \_\_\_\_\_

**3) Area delle Competenze Professionali (20%)**

3.1) Metodologie operative: Propone e sviluppa soluzioni metodologiche innovative

3.2) Tecniche operative: Concorre al miglioramento dei processi di lavoro e allo sviluppo della qualità del servizio

3.3) Provvede al proprio aggiornamento e partecipa ai corsi di formazione obbligatoria

3.4) Svolge attività di affiancamento alle nuove risorse assegnate in Struttura

TOT Punteggio pesato Area delle Competenze Professionali: \_\_\_\_\_

**4) Area delle Competenze di Relazione (20%)**

4.1) Flessibilità nei piani di lavoro e di attività

4.2) Collabora nella gestione dei conflitti nel caso essi si manifestino

4.3) Si relaziona e collabora con gli altri professionisti e le altre UU.OO

4.4) Comunica efficacemente con colleghi e clienti interni

TOT Punteggio pesato Area delle Competenze di Relazione: \_\_\_\_\_

OSSERVAZIONE \_\_\_\_\_ GIUDIZIO COMPLESSIVO \_\_\_\_\_

Data Compilazione: \_\_\_\_\_ Firma Valutatore: \_\_\_\_\_  
 Data Prova visione valutata: \_\_\_\_\_ Firma Valutato: \_\_\_\_\_

**Foto IV,5**

**1 Dizionario delle competenze**

L'adozione di un dizionario delle competenze è un passo necessario al fine di rendere la metodologia di valutazione dei comportamenti manifestati dall'individuo il più possibile basata su criteri condivisi e omogenei. Inoltre, da un lato, il dizionario delle competenze facilita l'attività del valutatore che dovrà scegliere, tra un insieme predefinito di competenze (o, in fase iniziale, di comportamenti attesi), quelle più idonee per valutare il singolo individuo; dall'altro, quest'ultimo avrà la possibilità di essere valutato sulla base di un insieme di voci comuni a tutti gli altri individui appartenenti all'amministrazione. Il dizionario delle competenze dovrà comprendere le voci riguardanti le competenze professionali, manageriali o organizzative a seconda che siano riferite al personale dirigente o non dirigente: tali tipologie di voci riguardano i contenuti del dizionario, mentre la loro effettiva classificazione può seguire raggruppamenti o sotto raggruppamenti adatti alle caratteristiche dell'amministrazione. Inoltre, è opportuno associare a ciascun comportamento un descrittore del giudizio ad esso associato, in maniera tale da garantire una comune semantica ed una maggiore uniformità nei giudizi dei diversi valutatori. A partire dai ruoli necessari all'amministrazione, le competenze individuali oggetto di valutazione devono essere aggiornate periodicamente in maniera coerente con gli obiettivi organizzativi. L'Azienda ha predisposto una scheda di valutazione individuale dove vengono predefiniti gli obiettivi relativi a competenze, e basato su comportamenti attesi. Inoltre, nell'ambito di adeguato evento formativo volto ad introdurre principi, criteri e strumenti della valutazione individuale per la dirigenza, è stato condiviso un vademecum volto a guidare valutatori e valutati sui criteri di valutazione dei risultati per l'utilizzo della scheda di valutazione individuale della dirigenza:

CRITERI DI VALUTAZIONE DEI RISULTATI	1			3			5		
<b>Contributo alle strategie Aziendali:</b> Si adotta attivamente e partecipa al perseguimento degli obiettivi attribuiti alla struttura di appartenenza per contribuire alla realizzazione delle strategie aziendali	Fa il massimo sforzo per la realizzazione degli obiettivi e strategie			Comprende la missione e gli obiettivi dell'Azienda e si adopera per realizzarli. Allinea la proprie attività e priorità alle necessità aziendali. Coopero per realizzare gli obiettivi generali			Propone decisioni che siano al vantaggio dell'organizzazione adottando anche comportamenti proattivi		
<b>Contributo ai programmi e progetti dell'unità operativa:</b> Partecipa alla definizione e analisi dei programmi e piani di lavoro ed agisce coerentemente ad essi prendendosi in carico la realizzazione degli stessi	Scarso partecipazione ai programmi e progetti di struttura (2) Non partecipa (1)			Partecipa attivamente alla definizione e analisi dei programmi e progetti			Partecipa attivamente alla realizzazione dei programmi e progetti (coordinatore)		
<b>Rispetto dei regolamenti e delle direttive aziendali:</b> È attento a declinare i propri comportamenti professionali nel rispetto dei regolamenti aziendali e delle direttive gerarchiche	Il comportamento espresso non è sufficientemente aderente ai perconsuegliamenti aziendali			Mantiene un livello sufficientemente adeguato al rispetto delle direttive gerarchiche e dei regolamenti aziendali se è svolta un'attività di supervisione e controllo da parte del Direttore			Manifesta un comportamento corretto, equilibrato ed adeguato alle singole situazioni nel rispetto di quanto previsto dai regolamenti aziendali e dalle direttive gerarchiche (indipendentemente dalla supervisione)		
<b>Metodologie operative e tecniche innovative:</b> Propone e sviluppa soluzioni metodologiche innovative che concorrono al miglioramento dei processi di lavoro e allo sviluppo della qualità del servizio	Non prende iniziative proprie ma si adegua a ciò che gli viene proposto			Si adopera allo sviluppo di soluzioni che migliorano la qualità del servizio anche attraverso la partecipazione a corsi di formazione			Si fa parte attiva per diffondere anche ai colleghi una nuova tecnologia o metodologia		
<b>Rispetto degli obiettivi di attività e costo del Budget di struttura:</b> Contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di budget in termini di attività e consumo di risorse	Non manifesta particolare attenzione agli obiettivi			Si adopera per rispettare gli obiettivi di budget			Modifica il proprio modo di lavorare per migliorare la performance della struttura		
<b>Obiettivo specifico per tipologia di struttura (v. anexo specifico 20)</b>									
<b>Flessibilità nei piani di lavoro e nei turni:</b> comprese le guardie interdisciplinari	Non accetta modifiche dei propri piani di lavoro			Si adatta a cambiamenti dei propri piani di lavoro per adeguarsi alla situazione emergente salvaguardando la sicurezza del professionista e del paziente			Si adatta a cambiamenti dei propri piani di lavoro a lungo termine per adeguarsi a nuove necessità organizzative		

#### Foto IV, 6

. Le schede di valutazione individuale del Comparto L'intero processo di valutazione del personale del Comparto è stato ridefinito, rispetto alle disposizioni aziendali previgenti in materia, al fine di adeguare lo stesso alle intervenute disposizioni normative e di 24 attuazione di livello statale nonché di natura contrattuale ( in primis, CCNL Comparto Sanità 2016 – 2018 del 21/05/2018). Sebbene i principi ed i presupposti generali rimangano invariati, le schede di valutazione sono state strutturate ex novo onde assicurare la loro coerenza alle predette disposizioni, nonché per permetterne la gestione informatizzata attraverso il software già in uso per la valutazione individuale della dirigenza. Il sistema di valutazione, condiviso con le organizzazioni sindacali aziendali sulla base delle decisioni assunte dal tavolo di lavoro, prevede la differenziazione delle quote individuali della retribuzione di risultato per una quota pari al 20% del fondo di équipe. Anche per il comparto, la valutazione della performance organizzativa è collegata alla valutazione della performance individuale che misura pertanto l'apporto al raggiungimento degli obiettivi di struttura. La valutazione individuale è effettuata dal diretto superiore del valutato, secondo i principi del contraddittorio e della partecipazione sopra riportati. La valutazione del personale del comparto è quindi parte dell'intero ciclo della Performance, e non deve costituire evento isolato o limitarsi alla sterile compilazione delle schede: solo se concepita e gestita come un processo articolato in fasi, momenti ed attività ben distinti la valutazione può portare reali vantaggi nella gestione del personale dipendente dell'Azienda. L'Azienda ha strutturato la scheda in cinque distinte macro aree, contenenti ciascuna obiettivi specifici: • Area delle competenze organizzative - volta a valutare l'impegno e la disponibilità correlati all'articolazione dell'orario di lavoro rispetto al conseguimento degli obiettivi; • Area delle competenze professionali - che si pone l'obiettivo di valutare le abilità tecniche e il grado di aggiornamento; • Area della efficacia - utile alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi prestazionali quali quantitativi espressamente affidati nonché alla accuratezza e tempestività di esecuzione, correlata all'autonomia e responsabilità; • Area delle relazioni – utile alla valutazione della propensione al “cliente” ed alla corretta comunicazione; • Area del potenziale – utile alla valutazione della volontà di evoluzione professionale. I dipendenti sono valutati attraverso una scala di cinque gradi di valutazione, la cui legenda è riportata sulla scheda stessa. Il raggiungimento del valore soglia pari a 60% del raggiungimento degli obiettivi di scheda, presuppone una valutazione positiva. 25 Per coloro che hanno prestato servizio per un periodo inferiore a 3 mesi lavorativi (valore espresso in 0,25 unità equivalenti) non si procede alla valutazione individuale e, conseguentemente, alla corresponsione del relativo premio. Nel caso di assenza dovuta a: - astensione obbligatoria per congedo ordinario e anticipato di maternità o paternità; - infortunio sul lavoro ed in itinere - malattia salvavita che comportano una assenza, nell'anno di riferimento, per periodi superiori a 9 mesi

lavorativi, la valutazione individuale verrà equiparata al punteggio conseguito nella valutazione organizzativa della struttura di appartenenza. Le schede di seguito riportate sono state oggetto di confronto sindacale, tramite la costituzione del tavolo di lavoro tra alcuni dirigenti aziendali competenti in materia di valutazione e le rappresentanze sindacali. Si riportano di seguito, rispettivamente, la scheda per il personale del comparto B, Bs, C e D e la scheda per i coordinatori e titolari di incarico di funzione:

SCHEDA PERSONALE COMPARTO Cat. A B Bs C D							
INCARICATA	COMPONENTI ORGANIZZATIVI	INDICATORE	VALUTAZIONE				
ORGANIZZAZIONE	LAVORARE IN GRUPPO	Mostra spirito di collaborazione nell'attività di gruppo Partecipa attivamente in tutti i momenti di lavoro in comune tra colleghi	1	2	3	4	5
	FLUSSIBILITA'	Dimostra capacità di adattamento ed agilità nel lavoro nei confronti dei cambiamenti organizzativi È disponibile ad adeguarsi alle esigenze relative alle attività assegnate in tutte le sedi e in tutti i momenti di lavoro per fronteggiare esigenze di lavoro non prevedibili	1	2	3	4	5
COMPETENZE PROFESSIONALI	QUALITA' DEL CONTRIBUTO PROFESSIONALE	Possiede le competenze necessarie all'effettuazione del compito/funzione assegnato È in grado di lavorare con efficacia ed efficienza in tutte le attività	1	2	3	4	5
	Sviluppo professionale	Con il raggiungimento delle sue funzioni contribuisce allo sviluppo e alla formazione personale, all'autoformazione e al costante apprendimento	1	2	3	4	5
EFFICACIA	ACCURATEZZA E TEMERATIVITA'	Realizza le proprie funzioni con il massimo accuratezza rispetto alle direttive aziendali Rispetta i tempi assegnati per l'esecuzione delle proprie attività e dei compiti che non comportano il superamento dei tempi	1	2	3	4	5
	AUTONOMIA E RESPONSABILITA'	Assume le responsabilità connesse all'incarico e alla propria funzione È in grado di gestire in autonomia il proprio lavoro	1	2	3	4	5
RELAZIONI	RELAZIONI CON COLLEGI, ORIENTAMENTO A BISOGNI DELL'UTENZA	Si relaziona adeguatamente con colleghi ed utenti sia esternamente all'organizzazione È disponibile a fornire il massimo servizio al massimo	1	2	3	4	5
	COMUNICAZIONE	Comunica in modo adeguato ed efficace alle richieste dell'utenza interna ed esterna nel rispetto delle direttive aziendali, del Codice di Procedimento ed del Codice del Comportamento Comunica in modo corretto le informazioni relative alla propria attività Mantiene la massima riservatezza dei dati personali e dei dati riservati del momento, salvo i casi di legge e le istruzioni di legge in relazione alla riservatezza e ai bisogni del cliente/utente	1	2	3	4	5
POTENZIALE	VOGUTA' DI EVOLUZIONE PROFESSIONALE	Partecipa in modo concreto al raggiungimento degli obiettivi di funzione e di ufficio e al raggiungimento degli obiettivi di colleghi	1	2	3	4	5
Totale							
LEGENDA	1 Ha espresso una prestazione inferiore ed inadeguata alle attese 2 La prestazione presenta lacune sul piano quantitativo/qualitativo 3 Ha espresso una prestazione sufficiente rispetto al ruolo assegnato 4 Ha espresso una prestazione adeguata a quella richiesta dal ruolo 5 Ha espresso una prestazione ottima rispetto a quella richiesta dal ruolo						

Foto IV, 6



SCHEDA COORDINATORI E TITOLARI DI PO							
MACROAREA	COMPONENTE ORGANIZZATIVO	DESCRIZIONE	VALUTAZIONE				
ORGANIZZAZIONE	LAVORI A GRUPPO	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>3. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
	FLUSSIBILITÀ	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
COMPETENZE PROFESSIONALI	QUALITÀ DEL CONTRIBUTO PROFESSIONALE	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
	Sviluppo Professionale	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
EFFICACIA	ACCURATEZZA E TEMPESTIVITÀ	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
	AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
RELAZIONI	RELAZIONI CON COLLABORATORI E BENEDETTI DELL'UNITÀ	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
	COMUNICAZIONE	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
POTENZIALE	VOLENTÀ DI EVOLUZIONE PROFESSIONALE	<p>1. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo?</p> <p>2. In che grado si occupa attivamente di lavoro di gruppo con compiti di coordinamento e di controllo, valutando l'opportunità di un'azione?</p>	1	2	3	4	5
LEGENDA			Totale				
1. Ha espresso una prestazione eccellente ed è gradita agli altri.							
2. Ha espresso una prestazione buona ed è gradita agli altri.							
3. Ha espresso una prestazione sufficiente rispetto al ruolo assegnato.							
4. Ha espresso una prestazione adeguata a quella richiesta dal ruolo.							
5. Ha espresso una prestazione ottima rispetto a quella richiesta dal ruolo.							

Foto IV, 7

Le fasi del processo di valutazione individuale a) La Direzione Strategica Aziendale, sulla base degli obiettivi regionali alla stessa assegnati e della relativa pianificazione aziendale per il loro raggiungimento, procede alla definizione e assegnazione degli obiettivi operativi annuali alle strutture aziendali, garantendo il collegamento tra gli obiettivi e le risorse assegnate. b) Durante il processo di Budget, il Dirigente /Responsabile/ Coordinatore, incontra i collaboratori, comunicando e negoziando gli obiettivi di struttura e individuali, nonché i comportamenti e le competenze attesi. c) Nel corso dell'anno il valutatore sarà tenuto ad effettuare le opportune attività di monitoraggio per verificare l'andamento della performance ed eventualmente porre in essere i necessari interventi correttivi (colloqui di check, riunioni di verifica etc.). In questa fase è necessario che i valutatori mantengano traccia scritta degli elementi utili a dare sostanza alla valutazione. d) A consuntivo, verso la fine dell'anno, il valutatore di I Istanza dovrà procedere alla valutazione finale individuale da effettuarsi entro la fine del mese di agosto dell'anno successivo cui la valutazione si riferisce. Il colloquio, è il momento in cui il valutatore deve comunicare e spiegare la valutazione al collaboratore, sottolineando gli aspetti positivi e negativi della sua performance, favorendo da parte del valutato un'autovalutazione critica delle proprie prestazioni, al fine di concordare opportune azioni di miglioramento e di crescita professionale. e) La chiusura della valutazione deve essere formalizzata con l'accettazione esplicita da parte del valutato. In caso di non condivisione della valutazione ricevuta, il valutato potrà formulare eventuali osservazioni utilizzando l'apposito spazio previsto nella scheda e richiedere l'attivazione della procedura di conciliazione, così come definita nel successivo paragrafo. La scheda di valutazione va comunque firmata per presa visione dal valutato. La mancata apposizione della firma nella scheda non dà luogo all'attivazione automatica della procedura di conciliazione e la valutazione della performance individuale è definita nei termini formulati dal valutatore; in questo ultimo caso il valutatore annoterà nella scheda il motivo della mancata apposizione della firma. Pertanto, qualora il dipendente valutato, pur presente al colloquio, si rifiutasse di controfirmare la scheda di valutazione, la medesima (munita della sola firma del valutatore) verrà in ogni caso archiviata nel fascicolo personale con apposita annotazione (redatta dal valutatore medesimo) attestante il rifiuto da parte del valutato di controfirmare la scheda. La UOC Gestione ed Amministrazione delle Risorse Umane procederà comunque ai successivi adempimenti sulla base del giudizio espresso dal valutatore (salvo quanto previsto dalla procedura di conciliazione). Nel caso la scheda di valutazione non venga controfirmata dal valutato per motivi diversi (assenze per malattia, aspettativa, ferie, etc.) compete al valutatore prendere ulteriori contatti con il

dipendente al fine di effettuare (in altra data) il colloquio ed apporre la firma di presa visione. In caso di accertata impossibilità a rintracciare il dipendente interessato (o nel caso il medesimo non intenda presentarsi al colloquio e provvedere alla sottoscrizione della scheda di valutazione), il valutatore attribuirà al valutato lo stesso giudizio di valutazione della performance organizzativa. Il valutatore gestisce l'intero processo di valutazione tramite il supporto dell'apposito software. Il Controllo di Gestione, tramite lo stesso applicativo, estrae e trasmette all'O.I.V. gli elenchi dei valutati per la compilazione delle relative graduatorie di merito. f) In caso di non condivisione degli esiti della valutazione, il valutato può richiedere giudizio di seconda istanza avanzando richiesta all'O.I.V., attivando la procedura di revisione della valutazione, così come dettagliato nel paragrafo 7. g) L'O.I.V. attiva la procedura di valutazione di seconda istanza (riesame) secondo quanto previsto nel paragrafo 7. h) Gli esiti della valutazione annuale della performance individuale, sono inseriti nel fascicolo personale del dipendente e vanno a costituire il dossier curriculare individuale. L'esito positivo della valutazione annuale determina l'attribuzione al dipendente della retribuzione di risultato, nei limiti del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati. L'esito della valutazione annuale concorre, inoltre, assieme agli altri elementi, anche alla valutazione da effettuarsi alla scadenza degli incarichi. Infatti, la valutazione annuale delle competenze alimenta il sistema di valutazione degli incarichi e delle progressioni di carriera, oltre che avere uno stretto collegamento con il sistema della formazione professionale.

**6.2 Chi valuta la performance Individuale** La valutazione della performance avviene con cadenza annuale ed è effettuata, in prima istanza, dal diretto superiore gerarchico del valutato, come rappresentato nel riquadro sotto riportato. Il valutatore di norma coincide con il Direttore/Responsabile dell'Unità Operativa cui afferisce il valutato. Al Direttore delle Professioni Infermieristiche e Tecnico-Sanitarie compete la valutazione del personale dell'area infermieristica e tecnico-sanitaria con incarico di posizione organizzativa. Il restante personale infermieristico e tecnico-sanitario del comparto è valutato da coordinatore superiore gerarchico. Per 30 quanto riguarda il comparto amministrativo e tecnico-amministrativo il valutatore di prima istanza è il direttore/responsabile della struttura di rispettiva afferenza. Qualora, nell'ambito della struttura, insista un incarico di funzione cui siano dedicate specifiche risorse umane, il valutatore acquisirà anche parere ed eventuali elementi utili alla valutazione da parte del titolare del predetto incarico.

La tabella che segue rappresenta la matrice dei ruoli/ambiti di valutazione:

Valutato	Valutatore
Dirigente	Dirigente struttura di afferenza
Dirigente UOS	Dirigente UOC o Direttore DIP di afferenza
Dirigente UOC	Dirigente Dipartimento di afferenza
Direttore di Dipartimento	Dirigente Sanitario/ Direttore Amministrativo
Dirigente UOC di Staff	Dirigente Generale
Dirigente Sanitario/ Direttore Amministrativo	Dirigente Generale
Dipendente comparto sanitario e tecnico	Coordinatore della struttura di afferenza
Coordinatore della struttura di afferenza	Coordinatore del dipartimento di afferenza
Coordinatore del dipartimento di afferenza	Dirigente IOTR
Dipendente comparto amministrativo e tecnico	Dirigente struttura di afferenza

Nota: in assenza del coordinatore del dipartimento di afferenza la valutazione viene effettuata dal dirigente

Tab IV, 4

Per i dipendenti che cambiano struttura nel corso dell'anno, la valutazione sarà effettuata dal valutatore della struttura di afferenza al trentuno dicembre dell'anno di riferimento, il quale avrà cura di acquisire eventuali elementi di valutazione riferiti al dipendente, avanzando apposita richiesta ai precedenti soggetti allora titolari della corrispondente valutazione.

**6.3 Differenziazione del premio individuale** La misura della maggiorazione e le quote massime di personale che avranno accesso alla differenziazione del premio individuale, prevista dall'art. 82 del CCNL del Personale del Comparto del 21/05/2018, anche al fine di testare il nuovo sistema di valutazione, verranno definite in sede di contrattazione integrativa, con specifico accordo. Si dà evidenza che, per l'anno 2018, con determina del Direttore Generale n.288 del 31.05.2019, è stato recepito l'accordo in materia di produttività collettiva 2018, che contempla i criteri di attribuzione della differenziazione del premio individuale.

**7. Procedure di conciliazione** La Valutazione di II istanza è effettuata all'OIV:

- il valutato, entro 10 giorni lavorativi (inclusa la giornata del sabato) dalla firma della scheda, può presentare una istanza di revisione della valutazione, indirizzandola al Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) per il tramite della UOC Controllo di Gestione e, per conoscenza, al valutatore. Il Controllo di Gestione, raccolta la documentazione, trasmette il fascicolo all'OIV che provvederà, nella prima seduta utile, all'analisi della stessa documentazione e, qualora lo ritenga necessario, a convocare ed audire il



valutato, il valutatore ed eventualmente anche Dirigenti e/o colleghi della struttura di afferenza o la Direzione Aziendale.

- L'OIV, al termine dell'istruttoria, qualora rilevi anomalie nel procedimento di valutazione, discrasie metodologiche o altre situazioni particolari, potrà disporre una revisione della valutazione. Per valutazioni in ordine al merito, l'OIV potrà avvalersi di documentazione integrativa a supporto, che verrà eventualmente richiesta ai superiori gerarchici.
- L'OIV che, nell'ambito di tali funzioni, venisse a conoscenza di situazioni di particolare criticità, deve segnalarle alla Direzione dell'Azienda.
- Le conclusioni del contraddittorio sono rimesse alla Direzione Generale che nel prendere atto degli esiti del contraddittorio stesso, provvede alla relativa trasmissione alla U.O.C. Gestione e Amministrazione delle Risorse Umane per gli adempimenti di competenza. 8 Valutazione negativa In caso di valutazione negativa non si procede alla remunerazione delle incentivazioni della performance; la valutazione si intende negativa nell'ipotesi in cui complessivamente si sia conseguito un punteggio inferiore ai 60 punti su 100.

## 5. CONCLUSIONI

Il codice di comportamento aziendale è un importante strumento manageriale a servizio delle pubbliche amministrazioni e delle aziende sanitarie. La tematica dei codici di comportamento rappresenta, con tutta evidenza, un elemento paradigmatico della intersezione fra la normativa sulla prevenzione della corruzione e quella sui rapporti di lavoro nel settore pubblico: non è un caso se le previsioni in materia della legge n. 190 del 2012 si presentano come un intervento correttivo e integrativo - seppure fortemente innovativo [11] - di disposizioni del D.Lgs. n. 165 del 2001 (in particolare, quelle dell'art. 54). In effetti, lo strumento del codice di comportamento, nella nuova configurazione assunta con la legge del 2012, va a toccare e pone in connessione fra loro tre diverse dimensioni: oltre, naturalmente, a quella relativa alla prevenzione della corruzione, quella dell'etica pubblica e quella della responsabilità (soprattutto, ma non solo disciplinare). Ho avuto modo quindi di studiare ed approfondire la normativa relativa al codice di comportamento, di confrontare la vecchia delibera del 2013 con quella più aggiornata del 2020 e di verificare quindi analogie e differenze delle varie voci e della normativa che li costituisce. Fondamentale si è rilevato il ruolo dell'ANAC, l'ente nazionale dell'anticorruzione, un ente ministeriale che promuove e garantisce la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. L'ente infatti vigila sulla adozione delle misure per la prevenzione della corruzione e gli obblighi di trasparenza, sui Piani triennali, compatibilità e inconferibilità, vigilanza sui contratti pubblici e qualificazione degli operatori economici, vigilanza collaborativa. In seguito ho presentato il caso specifico dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti Marche Nord. Il punto centrale della presentazione è stato l'integrazione tra il codice di comportamento e le linee guida del 2019 sul sistema di misurazione e valutazione della performance. Infatti nella valutazione dei dirigenti e dei dipendenti, rientrante nell'ambito del codice di comportamento e delle sanzioni disciplinari, l'azienda sanitaria si serve del concetto di performance, del ciclo della performance e dei vari indicatori per poter valutare il comportamento e la condotta dei suoi dipendenti. In particolar modo l'azienda ha a disposizione delle schede di valutazione che differiscono per i dirigenti dal resto di tutti gli altri dipendenti con delle voci specifiche che vanno appunto a valutare l'organico dell'azienda stessa.

## **6.BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA**

1. Del\_177\_2020LL GG\_cod\_comp\_2020.pdf
2. Chi è e cosa fa L'Autorità Anticorruzione - [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)
3. Atto ([anticorruzione.it](http://anticorruzione.it))
4. Delibera-n.-50\_2013-formato-PDF-131-Kb.pdf ([anticorruzione.it](http://anticorruzione.it))
5. Mission e competenze - [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)
6. Delibera n. 75/2013 Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001) - [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)
7. Delibera\_n\_358\_Lineeguida\_Cod\_Comp\_sanita (1).pdf
8. Il sistema di Misurazione e Valutazione della performance nell'Azienda Ospedaliera Marche Nord Aggiornamento anno 2019
9. Codice di Comportamento Aziendale dei Dipendenti Azienda ospedaliera Ospedali Riuniti Marche Nord
10. CODICE DI COMPORTAMENTO INTEGRATIVO SCHEMA 2020
11. Comune di Molinella - Codice disciplinare e Codice di comportamento dei dipendenti pubblici