

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

DOCUMENTO IN CONSULTAZIONE

Sommario

Legenda.....	3
1. Finalità delle Linee guida.....	4
2. Fondamento costituzionale dei codici di comportamento.....	5
3. Finalità e natura dei codici.....	6
4. Codice etico e codice di comportamento.....	6
5. Codice di comportamento e misure che limitano l'accesso o la permanenza nell'ufficio/incarico.....	7
6. Collegamenti del Codice di comportamento con il PTPCT.....	8
7. Ambito soggettivo di applicazione.....	10
7.1. Quadro normativo di riferimento.....	10
7.2. Gli enti tenuti all'adozione dei codici di amministrazione.....	11
7.3. Le categorie di personale tenute al rispetto dei codici di comportamento.....	13
8. Codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della performance.....	18
9. Contenuti dei codici di comportamento.....	19
10. I rapporti con la contrattazione collettiva.....	23
11. Procedura di formazione dei codici.....	25
12. Struttura dei codici.....	27
13. Tecniche di redazione dei codici.....	28
14. 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.....	29
15. Formazione sui contenuti dei codici di comportamento.....	31
16. Vigilanza sull'applicazione del codice.....	33

Legenda

ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
ARAN	Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni
DFP	Dipartimento della funzione pubblica
PNA	Piano nazionale anticorruzione
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
OIV	Organismo indipendente di valutazione
OdV	Organismo di vigilanza
UPD	Ufficio procedimenti disciplinari
Modello 231	Modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001

1. Finalità delle Linee guida

Tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono un ruolo importante nella strategia delineata dalla legge n. 190 del 2012, 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 e 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 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.

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

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 ai dipendenti.

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, comma 2).

Lo ribadisce, per quel che qui interessa, la legge 190 del 2012 (art. 1 comma 59) che definisce le proprie disposizioni come di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 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 i dipendenti stessi, oltre che chi esercita la vigilanza, a valutare i comportamenti coerenti o meno rispetto alle previsioni generali.

Si pensi a titolo esemplificativo a come il principio costituzionale di imparzialità viene declinato nella prescrizione dettata nel co. 5 dell'art. 3 del codice di comportamento nazionale in base al quale, nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, *«il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori».*

Ulteriori applicazioni del principio di imparzialità si rinvengono nelle disposizioni concernenti la percezione di regali, compensi ed altre utilità (art. 4) al fine di preservare il prestigio e l'imparzialità dell'amministrazione; la partecipazione ad associazioni ed organizzazioni (art. 5); la prevenzione dei conflitti di interessi e gli obblighi di astensione (artt. 6 e 7).

Tra le novità più importanti introdotte dalla legge 190/2012 vi è quella del rilievo disciplinare delle violazioni dei codici. Tale previsione diviene uno strumento efficace nei confronti di coloro che non si adeguano spontaneamente a principi costituzionali.

3. Finalità 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 legge 190/2012, integra e specifica il codice generale nazionale.

Il codice nazionale ha natura regolamentare e definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici 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.

Si rammenta che i codici di comportamento delle singole amministrazioni, nell'integrare e specificare le regole del codice, non possono però scendere al di sotto dei «*doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare*». In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato nel parere 21 febbraio 2013 n. 97, reso sullo schema di DPR recante «*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*», chiarendo che «*i codici di comportamento delle singole amministrazioni possono integrare e specificare le regole del Codice, ma non attenuarle*».

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.

Le presenti Linee guida forniscono pertanto anche indicazioni per guidare le amministrazioni nell'attività di specificazione e integrazione dei codici (vedi infra § 9).

4. Codice etico e codice di comportamento

I codici di comportamento non vanno confusi, come spesso l'Autorità ha riscontrato, con i codici «etici», «deontologici» o 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 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.

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.

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.

Tali misure, già analizzate nel PNA 2019 (Parte III § 1.1. cui si rinvia), sono volte a:

- impedire l'accesso o il mantenimento di cariche pubbliche al funzionario che si trovi in particolari situazioni derivanti da procedimenti penali o disciplinari¹;
- impedire l'accesso a cariche pubbliche a soggetti che possano ritenersi in conflitto anche potenziale con l'esercizio imparziale delle funzione pubblica²;
- vietare il conferimento di incarichi, soprattutto da parte di soggetti privati, a coloro che abbiano svolto funzioni presso amministrazioni (c.d. *pantouflage*)³.

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

¹ Si pensi ad esempio all'istituto della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater), del d.lgs. n. 165 del 2001; il trasferimento ad altro ufficio di cui alla legge n. 97 del 2001; la misura della sospensione dal servizio disposta dalla stessa legge n. 97, ovvero la misura delle inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39 del 2013 e all'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 (introdotta dalla legge n. 190 del 2012 art. 1, comma 46; l'estinzione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 19, comma 1, numero 5-bis, del codice penale, (introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 97 del 2001). Tutte misure, salvo l'ultima, a carattere non sanzionatorio ma di carattere oggettivo, di tutela dell'imparzialità (e dell'immagine di imparzialità) dell'amministrazione.

² Di cui si sono occupate soprattutto le norme del d.lgs. n. 39 del 2013.

³ Disciplinato dall'art. 53, co. 16-ter. del d.lgs. 165/2001 inserito dalla l. 190 /2012, art. 1, co. 42.

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.

6. Collegamenti 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 (PNA 2019, Parte II).

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 legge 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'articolo 54 del d.lgs.165 del 2001, co. 3, 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 dipendenti 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

single amministrazioni, deve conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT adottati dalle amministrazioni (art. 15, commi 1 e 3) (cfr. § 16 delle presenti Linee guida).

I Piani e i Codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'articolo 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 deve essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT. Il fine è quello di correlare 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. Per ciascuna delle misure proposte è necessario valutare se l'articolazione dei doveri di comportamento sia sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti) (cfr. PNA 2019, Parte III, § 1.3.2.).

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 la possibile irrogazione, tra l'altro, delle 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 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 dipendenti. Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma.

Gli stakeholder sono invitati a formulare suggerimenti per contribuire a migliorare il processo di formazione dei codici di amministrazione in connessione con il PTPCT.

Tali suggerimenti saranno utili per elaborare nelle Linee guida esemplificazioni che le amministrazioni possono utilizzare nella predisposizione del proprio codice di comportamento.

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, quanto il personale tenuto a rispettarli.

7.1. Quadro normativo di riferimento

L'art. 54 d.lgs.165/2001 definisce l'ambito soggettivo di applicazione del codice di comportamento mediante il riferimento alle "amministrazioni pubbliche" individuate dall'art. 1, co. 2, del medesimo decreto legislativo.

Vi è poi l'art. 2 del d.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 d.lgs. 165/2001.

Ad avviso dell'Autorità tali disposizioni vanno lette in relazione alla stretta connessione tra codici di comportamento e PTPCT voluta dal legislatore. Pertanto, l'ambito soggettivo non si limita solo a quello previsto espressamente dal d.lgs. 165/2001, ma ricomprende anche tutte le amministrazioni, enti e soggetti in controllo pubblico tenuti all'adozione del PTPCT e/o di misure di prevenzione della corruzione passiva. A questo proposito sovviene l'art. 1, co. 2-bis, della legge 190/2012.

Tale norma prevede che tanto le pubbliche amministrazioni quanto gli "altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013"⁴ siano destinatari delle indicazioni contenute nel PNA, ma secondo un regime differenziato: mentre le prime sono tenute ad adottare un vero e proprio PTPCT, i secondi devono adottare "misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231"⁵.

Alla luce di quanto sopra, si può ritenere che le categorie di soggetti, amministrazioni o enti cui fare riferimento siano riconducibili ai seguenti due ambiti generali:

- enti e amministrazioni cui si applica il codice nazionale tenuti altresì all'adozione di un proprio codice di amministrazione che integri e specifichi le previsioni ivi contenute ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs.165/2001;
- soggetti privati, enti pubblici economici e società in controllo pubblico di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 tenuti ad adottare misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 ivi incluse quelle che attengono ai doveri di comportamento.

All'interno di questi due grandi ambiti di amministrazioni/enti vanno poi inquadrare le questioni relative al personale tenute al rispetto dei codici. Di seguito si esaminano innanzitutto i profili relativi agli enti e alle amministrazioni. Nei paragrafi successivi si passerà ad affrontare le tematiche relative al personale.

⁴ I soggetti indicati dall'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 sono gli enti pubblici economici; gli ordini professionali; le società in controllo pubblico come definite dal d.lgs. del 19 agosto 2016, n. 175 (sono escluse invece le società quotate come definite dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche); le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni, Su tali soggetti si rinvia in ogni caso alle indicazioni fornite dall'Autorità nella Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 e nella Delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017.

⁵ L'Autorità nella Delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017 ha chiarito che le misure integrative "del modello 231" devono fare riferimento a tutte le attività svolte ed è necessario siano ricondotte in un documento unitario che tiene luogo del Piano di prevenzione della corruzione. Se riunite con quelle adottate in attuazione del d.lgs. n. 231/2001 in un unico documento, esse vanno collocate in una sezione apposita e dunque devono essere chiaramente identificabili.

7.2. *Gli enti tenuti all'adozione dei codici di amministrazione*

➤ *Le pubbliche amministrazioni*

Sono tenute all'adozione del codice di comportamento le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001⁶. Ad esse si riferisce sia l'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sia l'art. 2 del d.P.R. 62 del 2013.

La disciplina sui codici di comportamento si applica a tutte le amministrazioni pubbliche tenute all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza e all'adozione del PTPCT ai sensi dell'art. 1, co. 2-*bis*, l. 190/2012. Rientrano, pertanto, tra tali soggetti anche le Autorità di sistema portuale e gli Ordini professionali.

Sono poi espressamente incluse nell'ambito di applicazione, ai sensi dell'art. 2, comma 4 del d.P.R. 62/2013, anche le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano, tenute all'adozione del codice di comportamento nel rispetto delle attribuzioni derivanti dagli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, in materia di organizzazione e contrattazione collettiva del proprio personale, di quello dei loro enti funzionali e di quello degli enti locali del rispettivo territorio.

➤ *Le Autorità amministrative indipendenti*

Ad avviso dell'Autorità, le Autorità amministrative indipendenti⁷, come di recente confermato dal PNA 2019 (cfr. PNA 2019, Parte I, § 3) applicano la disciplina sulla trasparenza (ai sensi dell'art. 2-bis, co.1, d.lgs. 33 del 2013) e la disciplina in materia di prevenzione della corruzione in cui è inclusa quella sui codici di comportamento.

Tale indicazione è suffragata anche dall'art. 2, co.2, del d.P.R. 62/2013. La disposizione in esame considera, infatti, tra i pubblici dipendenti cui si applica il codice anche quelli il cui rapporto di lavoro è assoggettato al regime pubblicistico, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 165/2001, con il solo limite della compatibilità con i rispettivi ordinamenti (cfr. infra § 7.3). In quest'ultima categoria, il richiamato art. 3 d.lgs. 165/2001 include espressamente, tra gli altri, anche i dipendenti degli enti che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dalla legge 4 giugno 1985, n. 281 (personale della CONSOB), e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), entrambe Autorità indipendenti.

⁶ La norma richiamata definisce pubbliche amministrazioni «*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI*».

⁷ Come individuate nella relazione illustrativa del decreto 25 maggio 2016, n. 97, e nella [Determina 1310 del 28 dicembre 2016](#) § 1.3.

➤ *Gli enti pubblici economici*

Per quanto concerne gli enti pubblici economici, giova ricordare che l’Autorità⁸, attesa la natura pubblicistica della loro organizzazione, ha confermato, per essi l’obbligo di adottare un PTPCT o, in alternativa, ove abbiano già adottato un “modello 231”, un documento unitario contenente le misure proprie del “modello 231” e le misure integrative di prevenzione della corruzione passiva ai sensi dell’art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012.

Pertanto, ove gli enti pubblici economici abbiano adottato il PTPCT sono tenuti a disciplinare all’interno di tale atto anche i doveri di comportamento cui sono tenuti i dipendenti dell’Ente. Analogamente, tali doveri sono previsti tra le misure integrative del “modello 231”, ove adottato.

Vale precisare che tali doveri, rilevanti sul piano disciplinare, vanno distinti da quelli previsti nel “codice etico” che di regola accompagna il “modello 231”, trattandosi in tale caso di meri richiami a valori generali che rilevano solo sotto il profilo morale/etico.

Per quanto riguarda l’adozione del “modello 231” e l’integrazione dello stesso con i doveri di comportamento si rinvia al § 14 delle presenti Linee guida.

➤ *Le società in controllo pubblico e gli altri enti di cui all’articolo 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013*

Le società in controllo pubblico e gli altri enti privati indicati nell’art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, quali destinatari, al pari delle pubbliche amministrazioni, delle indicazioni contenute nel PNA, sono tenuti ad adottare “*misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*” con il limite della compatibilità. L’Autorità ha fornito indicazioni sull’individuazione di tali soggetti nella Delibera n. 1134 dell’8 novembre 2017 (§ 3.1) e nel PNA 2019 (Parte V, § 1.1.), cui si rinvia.

Per tali enti non sussiste l’obbligo di adottare un vero e proprio codice di comportamento. Tuttavia essi sono tenuti comunque a definire i doveri di comportamento dei propri dipendenti volti a prevenire la c.d. corruzione passiva. Tale operazione va compiuta integrando il codice etico o di comportamento, se già approvato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, con una apposita sezione dedicata ai doveri di comportamento dei propri dipendenti per contrastare fenomeni corruttivi ai sensi della l. 190/2012. In tale ipotesi i doveri sono individuati sulla base dell’analisi dei rischi effettuata ai fini dell’adozione delle “*misure integrative del Modello 231*”. Per tali enti si rinvia alle indicazioni fornite al § 14 delle presenti Linee Guida.

➤ *Società partecipate da pubbliche amministrazioni ed altri enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013)*

Le società solo partecipate e gli enti di diritto privato di cui all’art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013, sono tenuti ad applicare la normativa sulla trasparenza limitatamente ai dati e ai documenti inerenti l’attività di pubblico interesse. Si rinvia all’analisi su di essi già condotta nella [Delibera n. 1134/2017](#) (§ 2.3.2) e al PNA 2019 (Parte I, § 3).

Per tali enti l’adozione di misure integrative di prevenzione della corruzione sono, come lo stesso Modello 231, solo facoltative. Qualora vengano adottate è necessario porre attenzione a ricomprendere doveri di comportamento volti a prevenire la c.d. corruzione passiva.

⁸ Si rinvia alla Delibera ANAC n. 1134/2017 “*Nuove Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*” § 3.5.

7.3. Le categorie di personale tenute al rispetto dei codici di comportamento

L'articolo 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);

Di seguito si esaminano i profili delle categorie di personale sopra indicate.

Si forniscono, altresì, indicazioni con riferimento ad altre categorie di personale, non direttamente menzionate nel codice, nonché alle Magistrature e all'Avvocatura dello Stato.

- *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 e 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 pubblicistico⁹ (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

⁹ Rientrano in tale categoria ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 165/2001: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle forze di polizia; del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; il personale della carriera dirigenziale penitenziaria nonché i dipendenti degli enti che

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 comma 2 dell'art. 2 del d.P.R. 62/2013. Tali soggetti sono tenuti comunque ad adottare un proprio codice etico.

- *Magistrature*

Per quanto riguarda le Magistrature vi è un regime specifico che demanda agli organi delle loro associazioni di categoria l'adozione di un codice etico cui gli stessi devono aderire¹⁰. Tale esclusione è da ricondurre alla peculiare posizione di indipendenza che la Costituzione riconosce ai magistrati (artt. 101 e ss.).

L'Autorità nell'ambito della propria attività di regolazione ha avuto modo di occuparsi dell'applicabilità o meno del codice di comportamento ai magistrati. I casi analizzati hanno riguardato da un lato i magistrati c.d. fuori ruolo, i quali lasciano temporaneamente le funzioni giudiziarie per lo svolgimento di un compito tecnico che si pone come sostitutivo ed alternativo all'ordinaria attività giudiziaria. Dall'altro, i magistrati che pur incardinati nei ruoli della magistratura vengono posti a capo di uffici giudiziari e assumono temporaneamente la titolarità di funzioni dirigenziali ai sensi del d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240¹¹.

Per quanto riguarda i primi, ad avviso dell'Autorità, sarebbe buona norma se, all'atto della presa di servizio, intervenisse l'accettazione, su base volontaria, del codice di comportamento dell'amministrazione e l'assoggettamento alle regole comportamentali ivi previste.

Con riferimento, invece, ai magistrati che assumono temporaneamente la titolarità di funzioni dirigenziali, ferme restando le previsioni dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, le norme del codice di amministrazione presso cui prestano servizio possono costituire principi di comportamento, se e in quanto compatibili con il loro ordinamento.

svolgono la propria attività nelle materie contemplate dalla legge 4 giugno 1985, n. 281 (personale della CONSOB) e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) e, più in generale, tutte le Autorità Amministrative indipendenti.

¹⁰ D.lgs. 165/2001 art. 54, comma 4: «Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno».

¹¹ Recante: «Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150».

- *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 nel PNA 2017 (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»*

Di seguito si analizzano le diverse tipologie di soggetti indicati dalla disposizione richiamata.

- *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 di 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 Stato¹², in relazione all'art. 2, co. 3 «*tale ultima previsione conferisce natura contrattuale all'applicazione degli obblighi del Codice a persone esterne alle pubbliche amministrazione, 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).

¹² CdS Atti normativi 21 febbraio 2013 n. 00097/2013.

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

Considerazioni a parte meritano i titolari di *munera publica* 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 illecite¹³.

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 anticorruzione 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.

¹³ L'Autorità nella "Bozza di linee guida sui requisiti dei commissari ed esperti nominati ai sensi dell'art. 32 del decreto legge n. 90 del 2014 e sull'applicabilità della disciplina in materia di conflitto di interessi, inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi", posta in consultazione, ha evidenziato che la clausola generale contenuta nell'art. 2, co. 3, del codice di comportamento, consente di ricomprendere nel proprio ambito anche gli amministratori e gli esperti, scelti e nominati dal Prefetto per l'espletamento di funzioni peculiari aventi natura di attività di pubblico interesse a prescindere dalla eventuale posizione di dipendente pubblico dagli stessi rivestita.

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 etico¹⁴.

8. Codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione 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, una azione rispettosa sia dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'articolo 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 da 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, che potrebbero richiedere una integrazione con altri già previsti dalla normativa vigente, possono 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 questo modo premiando l'adesione del dipendente ai comportamenti coerenti con il codice di comportamento e con le altre disposizioni che contengono specifici doveri, si incentiverebbe positivamente l'interiorizzazione dell'imparzialità da parte del personale pubblico. In tal modo, la leva incentivante/premiante si aggiungerebbe a quella sanzionatoria, che resterebbe esclusiva dell'ambito della responsabilità disciplinare, con il risultato di valorizzare la funzione orientativa del codice, accanto a quella prescrittiva, più comunemente acquisita.

Questa indicazione, come detto, può essere realizzata attraverso la valutazione dei comportamenti direttamente riferibili ai doveri contenuti nel d.P.R. 62/2013 da prevedere nel "Sistema di misurazione della *performance*" nella parte in cui sono forniti gli strumenti per valutare, tra gli altri, i comportamenti individuali. Occorrerebbe cioè inserire una apposita scheda di monitoraggio dei comportamenti citati che

¹⁴ Sul modello ad esempio di quello adottato dal Presidente e dai Consiglieri di ANAC.

integrebbene il sistema di misurazione e la relativa risultante in sede di valutazione e attribuzione del valore di ottenimento del risultato.

Ciò potrebbe concretizzarsi con l'elaborazione di domande di rilevazione specifiche inerenti i doveri da inserirsi nelle schede di comportamento elaborate per ognuno dei livelli di personale dipendente monitorato. I doveri a cui riferirsi sono ricavabili dalla declinazione dei principi generali contenuti all'art. 3 del d.P.R. 62/2013 ovvero: disciplina, onore, imparzialità, integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza, indipendenza, astensione, cooperazione (rispetto a compiti, interessi o immagine PPAA), economicità, efficienza ed efficacia, piena parità e non discriminazioni, disponibilità e collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni.

Nel valutare i comportamenti, ai fini della *performance*, le amministrazioni rilevano il rispetto dei doveri sopra richiamati. Il sistema di rilevamento potrebbe prevedere la qualificazione di minimi valori soglia relativi a comportamenti riferibili a singoli doveri: il loro mancato raggiungimento comporterebbe la possibilità diretta di esclusione dai benefici. Così, a mero titolo esemplificativo, il dipendente che venisse monitorato e risultasse non aver rispettato i doveri minimi previsti dal codice nazionale e dai codici di amministrazione (ad esempio, imparzialità, proporzionalità, trasparenza - l'elenco minimo è deciso dalla singola amministrazione), potrebbe essere escluso dall'attribuzione dell'incentivazione economica – e ciò al di fuori e indipendentemente dalla valutazione di tale inadempienza in sede disciplinare.

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 dipendenti 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.

Gli Stakeholders sono invitati a rappresentare le modalità di coordinamento utilizzate per collegare gli obblighi di condotta considerati nel codice di comportamento per i propri dipendenti con il sistema di valutazione e misurazione della *performance*.

9. Contenuti dei codici di comportamento

Come già chiarito nelle presenti Linee guida (cfr. § 3 *Finalità e natura dei codici*), il ruolo attribuito dal legislatore ai codici di amministrazione è quello di integrare e specificare i doveri individuati dal Codice nazionale, con riferimento alla propria amministrazione. Con i doveri integrativi si persegue l'obiettivo di completare il quadro dei precetti, allo scopo di meglio conseguire gli obiettivi; con i doveri specificativi, invece, si traducono le prescrizioni generiche in prescrizioni specifiche.

L'attività di integrazione/specificazione presuppone una mappatura dei processi cui far seguire l'analisi dei rischi e l'individuazione dei doveri di comportamento seguendo quindi lo stesso approccio utilizzato per la redazione del PTPCT (cfr. § 6). Ciò consente di individuare i doveri di comportamento alla luce

del contesto di ogni singola amministrazione così come avviene per le misure di prevenzione del PTPCT che sono individuate tenendo conto dei profili di rischio emersi dalla mappatura dei processi.

Le amministrazioni, inoltre, nella definizione dei doveri di comportamento, possono avvalersi dei dati raccolti dall'UPD relativi alle condotte illecite accertate e sanzionate in modo da aggiornare/integrare il codice di comportamento alla luce degli esiti rilevati.

Lo spazio integrativo e specificativo di cui le amministrazioni dispongono varia in relazione alla natura delle prescrizioni dettate dal codice nazionale: tanto queste sono puntuali, tanto minore è lo spazio che i codici possono colmare e viceversa. Giova, tuttavia, ricordare che nell'individuazione dei doveri le amministrazioni non possono regolare ambiti diversi da quelli previsti dal codice nazionale a pena di sconfinare in aree riservate ad altre fonti, né replicare in maniera acritica i contenuti dello stesso codice nazionale.

I codici di comportamento delle amministrazioni è necessario sviluppino un sistema completo di valori fondamentali che siano in grado di rappresentare all'esterno quali sono gli *standard* che l'amministrazione richiede ai propri dipendenti e collaboratori.

Lo sforzo che l'amministrazione deve compiere è quello di chiarire il comportamento atteso dal dipendente, innanzitutto, con riferimento ai principi generali che, in quanto tali, nel testo normativo non sono specificati e possono condurre a diverse interpretazioni. Ad esempio il valore "lealtà" può essere inteso in modo diverso, con conseguenze sul comportamento del dipendente a secondo dell'interpretazione accolta.

Si raccomanda, quindi, alle amministrazioni di approfondire nei propri codici quei valori ritenuti importanti e fondamentali in rapporto alla propria specificità in modo da aiutare il dipendente a capire quale comportamento è auspicabile in una precisa situazione.

Gli ambiti generali previsti dal codice nazionale entro cui le amministrazioni definiscono i doveri, avuto riguardo alla propria amministrazione, 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 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 interesse. 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 della amministrazione d'appartenenza di adottare tutte quelle misure, quali la assegnazione ad altro ufficio, l'obbligo di astensione, la rotazione, che si rendessero necessarie per prevenire la possibilità che la adesione alla associazione ed 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.

b) 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 prevedendo, da 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.

c) La correttezza e il buon andamento del servizio

In tale ambito rientra l'art. 11 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.

d) 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 sono tenuti ad osservare.

Così, ad esempio, una 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

¹⁵ Si vedano, sul punto, Linee Guida ANAC n. 15 recanti «*Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*» approvate con delibera 494 del 5 giugno 2019.

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.

e) *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 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 coi 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, 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 ad incontri e convegni, a titolo personale, aventi ad oggetto l'attività dell'amministrazione di appartenenza, senza averla preventivamente informata.

Gli Stakeholder, alla luce dell'esperienza maturata, sono invitati a formulare proposte di integrazione/specificazione di doveri di comportamento ulteriori rispetto a quelle già indicate a titolo esemplificativo nelle presenti Linee guida.

I suggerimenti possono riguardare tutti gli ambiti sopra richiamati senza, tuttavia, proporre doveri in ambiti oggettivi estranei a quelli individuati dal codice nazionale.

10. I rapporti con la contrattazione collettiva

A seguito dell'entrata in vigore della l. 190/2012 che ha conferito rilievo disciplinare alle violazioni dei codici di comportamento, è emerso il problema della concorrenza fra le fonti unilaterali di disciplina dei doveri di comportamento (legge, codice di comportamento nazionale e codici di comportamento di amministrazione) e fonti contrattuali sia a livello nazionale che di settore.

La questione è resa particolarmente complessa dalla previsione della competenza esclusiva della fonte contrattuale a prevedere nel "codice disciplinare" l'unica fonte abilitata a operare la necessaria corrispondenza fra la violazione dei doveri, naturalmente compresi quelli contenuti nel codice di comportamento, e le sanzioni applicabili.

La definizione dei comportamenti dovuti, assistiti o assistibili da sanzione disciplinare è rimessa alla regolamentazione del lavoro privato (art. 2106 c.c.), in parte alla legge (v. art. 54, 55 bis, c. 7 55-quater,

55 *sexies*) e a fonti autorizzate dalla legge, codice di comportamento nazionale e contratti collettivi¹⁶ (art. 40 d.lgs. 165/2001). Questa eterogeneità di fonti è riconducibile in via astratta e di sintesi alla peculiare natura e finalità dell'attività svolta nelle pubbliche amministrazioni rispetto ad un ambito di lavoro meramente privato e ai doveri di comportamento che ne conseguono, la cui genesi e configurazione – non sempre chiaramente distinguibile – è, in parte, ricollegabile proprio all'esercizio di una funzione nell'Amministrazione pubblica, in parte riconducibili in veri e propri “obblighi” di prestazione lavorativa discendenti dal rapporto di lavoro.

Si è delineata, quindi, in assenza di un coordinamento, una concorrenza fra codici di comportamento e contratti nella definizione di doveri e obblighi di comportamento, ferma restando la indiscussa fissazione delle sanzioni disciplinari solo nei contratti. Ciò ha anche comportato una consistente presenza di doveri di comportamento anche nei contratti e, talora, una contestuale riduzione del valore dei doveri definiti nel codice nazionale, cui sovente viene fatto rinvio con clausole generali e senza una specifica corrispondenza con la graduazione delle sanzioni del codice disciplinare.

Tenuto conto delle disposizioni innovative sul valore dei doveri di comportamento e della loro sanzionabilità disciplinare, l'Autorità ritiene che, stante l'attuale situazione e le indubbie incertezze interpretative delle norme rilevanti, ed in particolare degli artt. 54, 55 e 40 del d.lgs. 165/2001, nella contrattazione collettiva si debbano 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*”.

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. n. 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.

¹⁶ “Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge”.

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 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 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.

➤ *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*.

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.

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.

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).

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.

Gli Stakeholder sono invitati a indicare, anche alla luce delle prassi ad oggi consolidate nelle amministrazioni, le modalità utilizzate e ritenute maggiormente efficaci nel coinvolgimento dei dipendenti, degli stakeholder, dell’UPD e delle organizzazioni sindacali alla procedura di formazione dei codici.

12. Struttura dei codici

Si è già detto che a livello di amministrazione il codice di comportamento integra e specifica le previsioni del codice nazionale.

Questa opera di integrazione e specificazione ha diverse conseguenze ed impatta anche sull’articolazione e sulla “struttura” da dare ai codici. Si tratta, infatti, di definire doveri che debbano essere rispettati da categorie di dipendenti con diverso regime del rapporto di lavoro o da personale che, pur essendo esterno all’amministrazione, instaura rapporti con la stessa.

Articolare i codici di amministrazione con cognizione di causa significa favorire la predisposizione di codici diversificati in funzione della peculiarità di ciascuna amministrazione che non si limitino a replicare pedissequamente i contenuti del codice generale.

Ad avviso dell’Autorità, il fine che l’amministrazione deve conseguire è quello di disporre di un unico codice di amministrazione¹⁷, che fornisca un’impostazione unitaria di tutta la disciplina fondamentale dei doveri di condotta da osservare al proprio interno (cfr. § 7.3. con riferimento a quanto detto per i docenti e ricercatori universitari). In tal senso è opportuno individuare le categorie di destinatari in rapporto alle specificità dell’amministrazione, precisando le varie tipologie di dipendenti ed eventualmente procedendo a una ricognizione esemplificativa delle strutture sottoposte all’applicazione dei codici, soprattutto nei casi di amministrazioni con articolazioni molto complesse, anche a livello periferico¹⁸. Fatta tale ricognizione, il codice esplicita i doveri comuni a tutti i dipendenti e i doveri differenziati secondo la tipologia di personale.

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

¹⁷ L’utilità di un unico codice è stata già affermata dall’Autorità (cfr. Aggiornamento 2017 al PNA) con riferimento alle Istituzioni universitarie, che sono invitate a distinguere nettamente doveri di comportamento a rilevanza disciplinare, ricadenti anche in modo differenziato, sulle diverse categorie di dipendenti (in particolare funzionari tecnici e amministrativi in regime di privatizzazione e docenti e ricercatori, non privatizzati, per i quali sono ipotizzate distinte sezioni del codice) e doveri di carattere solo etico-morale (da porre al di fuori del codice, in distinti documenti lasciati alla libera adesione dei dipendenti interessati).

¹⁸ Si pensi a titolo esemplificativo a grandi ministeri come il Ministero della giustizia o dell’Interno.

consente di escludere alcuni doveri ma anche di aggiungerne altri, specificamente legati al tipo di collaborazione prestata e di chiarire il regime sanzionatorio.

13. Tecniche di redazione dei codici

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

Con riferimento alla esposizione dei contenuti l'Autorità ritiene che una enunciazione dei doveri - laddove possibile - in positivo, vale a dire con indicazione di quello che il destinatario fa o deve fare, è preferibile ad una formulazione in negativo.

Da un punto di vista sostanziale, la formulazione in positivo propone un'immagine favorevole dei dipendenti e dell'amministrazione in generale, poiché dà per scontato che i destinatari del codice, nel quotidiano svolgimento della loro attività professionale, già attuano le prescrizioni ivi contenute. Diversamente, una formulazione in negativo rischia di veicolare il messaggio opposto, tendendo a "normalizzare" (in modo a volte non del tutto consapevole) comportamenti negativi eventualmente presenti nell'amministrazione.

Da un punto di vista formale, inoltre, la formulazione in positivo conduce naturalmente ad usare espressioni brevi, dalla struttura semplice e del contenuto inequivocabile che le rendono più facilmente comprensibili e, insieme, più incisive

Al contempo, clausole e principi generali devono essere tradotti in regole di condotta concrete e facilmente applicabili seguite da indicazioni specifiche dei comportamenti ammessi e di quelli non ammessi in modo da consentire ai soggetti stessi a cui le regole sono rivolte di non identificarsi nel comportamento deviante.

Un codice di comportamento efficace è quello scritto in modo chiaro, facilmente accessibile da tutte le persone che lavorano all'interno dell'organizzazione per la vicinanza e l'utilità dei temi trattati, adattati alle peculiarità del personale, che non ripeta pedissequamente enunciazioni di principio già presenti nella legge e nel codice generale. Ciò in quanto, come già detto un ottimo codice di comportamento per una data amministrazione può non esserlo altrettanto in una diversa amministrazione.

Pertanto, si raccomanda di usare uno stile essenziale ed accessibile, improntato a criteri di chiarezza e semplicità. I periodi devono essere brevi e chiari e non inutilmente complessi.

Si suggerisce anche di prestare attenzione alla lunghezza del documento, tenendo presente che un documento troppo lungo rischia di non essere letto per intero dai dipendenti, con la conseguenza che alcuni contenuti importanti presenti nel codice potrebbero essere sottovalutati.

Analogamente, la composizione grafica del documento deve assicurare una facile leggibilità, facendo attenzione al carattere utilizzato, alla spaziatura del testo e all'organizzazione della pagina.

Accanto alla versione cartacea è poi auspicabile anche una versione digitale facilmente accessibile da tutti i dipendenti che consenta di rintracciare all'occorrenza il tema che interessa mediante la funzionalità della ricerca automatica.

Gli Stakeholder, alla luce dell'esperienza maturata, sono invitati a indicare le tecniche di redazione utilizzate nella elaborazione dei propri codici di comportamento ulteriori rispetto a quelle già indicate a titolo esemplificativo nelle presenti Linee guida.

In particolare le amministrazioni possono proporre esempi di enunciazione di doveri formulati in positivo.

14. 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 doveri di comportamento da coordinare con le misure di prevenzione della corruzione passiva adottate. In tal senso, essi integrano il codice etico adottato ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

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 2001¹⁹. Tali principi possono essere inseriti in un codice etico, 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. Il codice etico è dunque parte integrante del modello di organizzazione e gestione (cd. modello 231) di cui l'ente può dotarsi per escludere la propria responsabilità ove un soggetto in posizione apicale o un dipendente commettano il reato presupposto nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso.

Il codice etico ha l'obiettivo di raccomandare, promuovere o vietare determinati comportamenti, indicando i valori di riferimento che guidano i destinatari nell'esercizio delle proprie funzioni e nei rapporti con gli interlocutori in ogni attività dell'ente.

¹⁹ Il d.lgs. n. 231 del 2001 disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, della società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica. Il decreto ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema di responsabilità autonoma e diretta dell'ente per gli illeciti conseguenti alla commissione di un reato da parte di un soggetto ad esso funzionalmente collegato (in posizione apicale o subordinata), nel caso in cui la condotta delittuosa sia stata posta in essere nell'interesse o a vantaggio dell'ente.

Il legislatore ha inteso promuovere una strategia preventiva da realizzarsi con il concorso attivo degli enti destinatari. In particolare, la responsabilità dell'ente è esclusa se è stato adottato e attuato efficacemente un modello di organizzazione, gestione e controllo (cd. modello o MOG 231) idoneo a prevenire i reati della specie di quello verificatosi, ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs. 231/2001. Il modello tiene conto della natura, della dimensione della struttura e del grado di esposizione al rischio di commissione di reati in relazione alle attività svolte, al fine di superare il sindacato giudiziale sotto il profilo dell'efficacia esimente. E' anche richiesto che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello organizzativo sia affidato a un organismo dell'ente (OdV) dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo.

La scelta degli enti di diritto privato di autoregolamentarsi risponde all'esigenza di evitare le gravi conseguenze sanzionatorie (con carattere pecuniario, interdittivo, con pubblicazione della sentenza di condanna) che colpiscono il patrimonio, l'immagine e l'attività dell'ente, previste dal d.lgs. 231/2001, ove sia stato commesso il reato presupposto e il meccanismo di organizzazione non sia stato adottato o non sia adeguato.

La predisposizione del modello organizzativo si articola essenzialmente in una prima fase in cui l'ente svolge l'analisi del contesto operativo aziendale per individuare le aree e i settori di attività in cui potrebbero verificarsi le fattispecie di reato contemplate dal d.lgs. n. 231/2001. Nella seconda fase, viene effettuata una valutazione del sistema di controllo eventualmente esistente per elaborare, ove necessario, una integrazione aggiungendo concrete cautele volte a ridurre i rischi identificati.

Il modello 231 di regola si suddivide in una "parte generale", che contiene e disciplina gli istituti di generale applicazione (la carta di identità dell'ente, il sistema delle procure e deleghe, l'istituzione e il funzionamento dell'organismo di vigilanza, il sistema di rilevazione degli illeciti e delle violazioni del modello, il sistema disciplinare, le attività di formazione), e in una "parte speciale", riservata alla gestione dei singoli rischi-reato (*risk management*).

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 decisionale²⁰.

Per quanto concerne la corruzione passiva, in molti enti il codice etico che accompagna il modello 231, nei casi di *best practices*, spesso già contempla doveri di comportamento e divieti declinati secondo il modello pubblicistico del d.P.R. n. 62/2013.

Ad esempio, in alcuni codici si tiene conto dell'esigenza di evitare lo svolgimento di compiti da parte di dipendenti in potenziale conflitto di interesse e di assicurare un programma di formazione e sensibilizzazione dei dipendenti sulle regole di comportamento. Talora è anche previsto il divieto di accettare o ricevere utilità sotto qualsiasi forma e di svolgere determinati compiti in conflitto di interessi. Una speciale importanza riveste il tema della tutela della riservatezza delle informazioni inerenti una procedura di gara, per evitare indebite pressioni che possano condizionare la relativa attività. Il codice può prevedere modalità per sensibilizzare il personale sulla delicatezza dei dati e documenti di cui dispongono e sull'esigenza di non determinare asimmetrie informative, in violazione del principio di imparzialità e parità di trattamento. In materia di conflitti di interessi nell'affidamento di contratti pubblici, si richiama quanto previsto all'art. 42 del d.lgs. 50/2016.

Punto qualificante del modello 231 (art. 6, co. 2, lett. e), art. 7, co. 4, lett. b) del d.lgs. 231/2001) è la previsione di un adeguato sistema sanzionatorio per le violazioni delle norme del codice etico e delle misure previste nel modello organizzativo, nel rispetto del principio di proporzionalità e del contraddittorio. L'ente ha l'onere di dare adeguata pubblicità alle fattispecie punibili. Le misure disciplinari nei confronti dei soggetti apicali, ovvero di chi riveste funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o chi esercita poteri di gestione e controllo, sono generalmente distinte da quelle previste per i lavoratori subordinati. Il sistema disciplinare del MOG 231 è armonizzato con le previsioni in materia contenute nel CCNL.

Misure disciplinari specifiche sono rivolte ai terzi con cui l'ente intrattiene rapporti, quali l'applicazione di una penale o la risoluzione del contratto, in relazione alla gravità della violazione. Il carattere vincolante delle misure discende dall'inserimento nel contratto di un'apposita clausola che impegna il soggetto terzo ad astenersi dal porre in essere comportamenti che possano integrare una fattispecie di reato ai sensi del d.lgs. 231/2001, e a prendere visione del modello organizzativo e del codice etico.

²⁰ Cfr. le *Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*, elaborate da Confindustria nel 2002 ed aggiornate nel 2014. Tra i doveri rilevanti cui è prestata particolare attenzione nel codice etico vi sono quelli riguardanti la corruzione attiva: è previsto, ad esempio, il divieto di offrire o versare compensi, doni o gratuite prestazioni o vantaggi di qualsiasi tipo a rappresentanti delle pubbliche amministrazioni o a soggetti a costoro legati, o di autorità giudiziaria o di vigilanza, per ottenere un trattamento più favorevole e influenzare impropriamente le decisioni della controparte. Al fine di contrastare la commissione del reato di corruzione attiva, le attività dell'ente sono ispirate al principio della "segregazione della funzione". Ulteriore cautela può essere costituita dal divieto per un determinato arco temporale di assegnare liberalità, consulenze, di rilasciare sponsorizzazioni o di effettuare assunzioni nei confronti di soggetti pubblici rappresentativi di autorità che stanno svolgendo attività ispettive o di vigilanza nei confronti dell'ente o di amministrazioni con cui l'ente ha in corso rapporti (partecipazione a gare, richiesta di autorizzazioni, concessioni, permessi, sovvenzioni, ecc.), in linea con il cd. divieto di *pantouflage* disciplinato all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001.

Ai sensi della normativa sulla prevenzione della corruzione di cui alla l. n. 190 del 2012, gli enti pubblici economici, le società a controllo pubblico e gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 integrano pertanto il codice etico o di comportamento, ove già approvato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, con un'apposita sezione dedicata ai doveri di comportamento dei propri dipendenti diretti a contrastare fenomeni corruttivi ai sensi della l. 190/2012 ed elaborata sulla base dell'analisi dei rischi effettuata ai fini dell'adozione delle "misure integrative del modello 231" (l. 190/2012, art. 1, co. 2-*bis*).

Laddove sprovvisti del codice etico, 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 definiscono doveri di comportamento avendo riguardo alla prevenzione dei reati di corruzione passiva, in stretta connessione con l'analisi dei rischi effettuata e le misure organizzative di prevenzione elaborate ai sensi della l. 190 del 2012, in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

Le integrazioni al codice etico già adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 o i doveri di comportamento identificati per contrastare la corruzione passiva hanno rilevanza ai fini della responsabilità disciplinare, analogamente ai codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni: l'inosservanza, cioè, può dare luogo a misure disciplinari, ferma restando la natura privatistica delle stesse. Pertanto il sistema disciplinare previsto nel modello 231 deve considerare anche le violazioni dei doveri di comportamento attinenti alla prevenzione della corruzione passiva.

I meccanismi di attivazione delle sanzioni disciplinari dovrebbero essere connessi ad un sistema per la raccolta di segnalazioni delle violazioni dei doveri di comportamento.

E' comunque opportuno che sia previsto all'interno dell'ente un adeguato supporto per fornire chiarimenti interpretativi in merito agli obblighi e doveri di comportamento. A tal fine, è indispensabile un coordinamento fra il RPCT e l'organismo (OdV) cui è affidato il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello 231 e del codice etico, con autonomi poteri di iniziativa e controllo, nominato ex art. 6, co. 1, lett. b), d.lgs. 231/2001.

15. Formazione sui contenuti dei codici di comportamento

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.

Sul ruolo della formazione in materia di integrità già la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* (UNCAC), adottata dall'Assemblea Generale a Merida il 31 ottobre 2003, prevede che gli Stati Parte si adoperino affinché favoriscano nei confronti dei dipendenti pubblici «l'offerta di programmi di educazione e di formazione che permettano loro di adempiere le proprie funzioni in modo corretto, onorevole ed adeguato e permettano loro di beneficiare di una formazione specializzata appropriata che li sensibilizzi maggiormente ai rischi di corruzione inerenti all'esercizio delle loro funzioni. Tali programmi possono fare riferimento ai codici o norme di condotta applicabili» (art. 7, co. 1, lett. d).

Così la l. 190/2012 ha stabilito l'obbligo per le amministrazioni di prevedere, per le attività a più elevato rischio di corruzione, percorsi e programmi di formazione, anche specifici e settoriali, rivolti ai dipendenti sui temi dell'etica e della legalità. Il d.P.R. 62/2013 ha disposto che al personale delle pubbliche amministrazioni siano rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità per 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 (art. 15, co. 5).

L'Autorità nel PNA 2019, cui si rinvia, (Parte III, § 2) ha formulato alcune raccomandazioni alle amministrazioni anche con riguardo alle attività formative in materia di codici di comportamento che qui si intendono richiamate integralmente.

Il particolare, si è suggerito di prevedere per tutti i dipendenti pubblici, a prescindere dalle tipologie contrattuali (ad esempio, a tempo determinato o indeterminato) una formazione iniziale sulle regole di condotta definite nel codice di comportamento nazionale e nei codici di amministrazione da realizzare anche attraverso la discussione di casi concreti. Sulla base dell'esperienza maturata nella vigilanza e nella funzione consultiva l'Autorità ha infatti riscontrato l'importanza di affiancare all'analisi della regolazione e delle disposizioni normative in materia di prevenzione della corruzione un lavoro su 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.

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 di interesse. L'Autorità, già nella delibera 75/2013, aveva sottolineato il ruolo dei dirigenti nel promuovere e accertare la conoscenza dei contenuti del codice di comportamento - sia nazionale che di amministrazione- da parte dei dipendenti della struttura di cui sono titolari.

I percorsi formativi dovrebbero includere anche un approfondimento sul contenuto dei codici disciplinari. A tal fine potrebbero risultare utili le informazioni rilevate dal RPCT nell'attività di verifica annuale sul livello di attuazione del codice (art. 15 del d.P.R. 62/2013) riferite al tipo di violazione accertata e sanzionata dalle regole del codice. Essi possono costituire casi su cui sollecitare la riflessione dei dipendenti affinché, laddove questi comportamenti siano riscontrati nell'attività lavorativa, siano riconosciuti e affrontati nel rispetto delle regole, minimizzando così il rischio di incorrere in sanzioni disciplinari.

I suggerimenti appena formulati sono in linea con le indicazioni fornite dall'OCSE nelle *Raccomandazione del Consiglio sull'Integrità nel Settore Pubblico* (2017) in cui sollecita i Paesi membri a fornire ai dipendenti pubblici informazioni sufficienti, formazione, orientamento e consulenza tempestiva affinché possano applicare gli standard di integrità pubblica sul luogo di lavoro. In particolare si raccomanda di offrire ai dipendenti pubblici, nel corso della loro carriera, corsi di formazione iniziale e in servizio in materia d'integrità, al fine di sensibilizzare e sviluppare le competenze essenziali per l'analisi dei dilemmi etici, per gestire le situazioni di conflitto di interessi e per rendere gli standard di integrità pubblica applicabili e significativi nel lavoro quotidiano.

È auspicio dell'Autorità che le amministrazioni nel progettare e attuare i percorsi formativi sui codici di comportamento si conformino alle indicazioni sopra illustrate.

16 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 (Vedi 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. n. 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 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 le 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 (cf. §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 significativa sia per orientare la formazione del personale sia 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.

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.

La vigilanza e il monitoraggio presuppongono, in ogni caso, una adeguata conoscenza del codice di comportamento da parte dei dipendenti. 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 del 7 ottobre 2014 per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento.

Nei casi in cui si accertino ipotesi di mancata adozione del codice di comportamento l'Autorità, all'esito dell'apposito procedimento, irroga per 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 inoltre può avvalersi dei propri poteri 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.

La vigilanza dell'Autorità è svolta con le modalità indicate nel Regolamento del 27 marzo 2017 *sull'esercizio dell'attività di vigilanza sulle inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari*.

La vigilanza può essere avviata dall'Autorità d'ufficio o a seguito di segnalazione. Il procedimento è svolto nel rispetto delle garanzie del contraddittorio e può concludersi con l'archiviazione, oppure con una raccomandazione con cui si invita l'amministrazione a prevedere nei propri codici di comportamento particolari doveri o divieti, oppure con un atto di accertamento di situazione di conflitto di interesse già prevista nel codice di comportamento (art. 11 del Regolamento del 27 marzo 2017).

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 legge 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.