

“CODICE DI COMPORTAMENTO DELLA REGIONE EMILIA- ROMAGNA”

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

A cura del dott. Lorenzo Broccoli, direttore generale a “Organizzazione. Personale. Sistemi Informativi e Telematica” e Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Giunta regionale

24/03/2014

RELAZIONE ILLUSTRATIVA ALLA PROPOSTA DI "CODICE DI COMPORTAMENTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA"

1. NORME DI RIFERIMENTO

L'art. 54 "Codice di comportamento" del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ad oggetto "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", come sostituito dal comma 44 della L. 6 novembre 2012, n. 190, al comma 1 stabilisce che *"Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia"*. Il comma 4 del medesimo art. 54, prevede inoltre che *"Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. ... A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione"*.

Il Governo ha adottato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi del novellato art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001, che è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62. All'art. 1, comma 2, del decreto si legge *"Le previsioni del presente Codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001"*.

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) (oggi "Autorità Nazionale Anticorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche"-ANAC), come previsto al comma 5 dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001 ha appunto adottato, con la delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, le "Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni".

Si precisa che l'art. 25 "Codice di comportamento" della legge Regione Emilia-Romagna 26.11.2001, n. 43 "Testo Unico in materia di organizzazione e di rapporti lavoro nella Regione Emilia Romagna", prevede che *"1. La Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, sentite le rappresentanze sindacali e le associazioni di utenti e consumatori, adottano congiuntamente un codice di comportamento per i dipendenti della Regione. 2. Il codice di cui al comma 1 costituisce specificazione e adattamento alla realtà regionale del codice di comportamento di cui all'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001. 3. Il codice è pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione e deve essere consegnato al dipendente al momento dell'assunzione. 4. Il dirigente competente in materia di personale organizza attività di formazione per la conoscenza e la corretta applicazione del codice."*.

L'art.25 sopra richiamato è stato adottato nella vigenza dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001, nel testo anteriore alla sostituzione avvenuta con il comma 44 dell'art. 1 della L. n. 190/2012, come risulta evidente per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti da "sentire" prima dell'adozione del Codice stesso.

Poiché il novellato articolo 54, comma 5, prevede ora una "procedura aperta alla partecipazione", che implica il coinvolgimento di un numero maggiore di soggetti, si sono seguite le indicazioni della normativa nazionale, nonché le linee-guida della CIVIT sopra citate, fermo restando che tra i soggetti consultati, come si preciserà al punto 2., figurano anche le rappresentanze sindacali e le associazioni di utenti e consumatori.

La Regione Emilia-Romagna, in forza dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001 e dell'art. 25 della l.r. n. 43/2001, ha già un proprio Codice di comportamento approvato con delibera di Giunta regionale n. 2199 del 2005 e con delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa n.183 del 2005.

2. PROCEDURA DI REDAZIONE E DI APPROVAZIONE DEL CODICE

Per la redazione della proposta di Codice di Comportamento si è tenuto principalmente conto:

- a) dei contenuti del Codice di comportamento dei Dipendenti della Pubbliche Amministrazioni (DPR n. 62 del 2013), in seguito denominato per brevità "Codice generale";
- b) dei contenuti del Codice di Comportamento della Regione Emilia-Romagna del 2005;
- c) delle linee-guida di cui alla delibera n. 75/2013 della CIVIT (oggi ANAC).

Per rendere evidente l'iter logico seguito, è stato predisposto uno schema sinottico, dove, fianco a fianco, sono riportati i tre documenti sopra elencati e il testo di Codice che qui si propone (di seguito "Codice regionale"). Questo quadro di riferimento, che si allega sotto **lettera A**, permette di rendere immediatamente palese la correlazione tra i vari documenti nonché la ragione per cui si propone l'introduzione di una determinata disposizione nel Codice regionale.

Una volta redatto, con il metodo sopra indicato, il testo del Codice regionale, è stata avviata la procedura aperta alla partecipazione; al fine di raccogliere osservazioni proposte di integrazioni, di modifica o comunque suggerimenti è stato redatto un apposito modulo (che si allega sotto **lettera B** alla presente Relazione), che doveva essere compilato e inviato alla casella di posta elettronica Anticorruzione@regione.emilia-romagna.it, entro quindici giorni (la data di scadenza è stata l'8 dicembre 2013). Il testo è stato pubblicato il 21 novembre 2013 sul sito web intranet della Regione Emilia-Romagna, con invito alla partecipazione rivolto a tutti i collaboratori dell'Ente, qualsiasi fosse il contratto di lavoro o di collaborazione di cui erano titolari.

Il 22 novembre è stato inviato, per posta elettronica, un invito a partecipare a organizzazioni e associazioni che si è valutato costituissero i più significativi rappresentanti di interessi collettivi in relazione alle attività della Regione, appartenenti alle macro-categorie sotto riportate:

- a) associazioni degli enti locali (ANCI, UPI, Uncem, Lega delle autonomie e Aiccre regionali);
- b) organizzazioni sindacali (organizzazioni aziendali, compresi i singoli rappresentanti RSU e RSA, per quanto riguarda l'area della dirigenza; organizzazioni di categoria territoriali con terminali associativi o RSA costituiti nell'Ente Regione Emilia-Romagna; segreterie regionali delle confederazioni sindacali rappresentative);
- c) associazioni di consumatori e utenti (con propri rappresentanti presenti nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti-CNCU; con riferimento ove possibile, al livello territoriale regionale, quali: Cittadinanza Attiva; Lega Consumatori; Adiconsum; Adoc Emilia-Romagna);
- d) associazioni dei datori di lavoro, nei vari settori produttivi (con propri rappresentanti presso il CNEL; con riferimento ove possibile al livello territoriale, come, a mero titolo esemplificativo: Confindustria Emilia-Romagna; Confesercenti Emilia-Romagna; CNA Emilia-Romagna; Confartigianato Emilia-Romagna; Legacoop Emilia-Romagna; Coldiretti Emilia-Romagna);
- e) associazioni di volontariato o attive nel sociale (con rappresentanti nella Conferenza Regionale del Terzo Settore, istituita ai sensi dell'art. 35 l.r. 3/1999, quale strumento per la concertazione e il confronto tra la Giunta regionale e il mondo del no profit, in particolare in materia di: istruzione, formazione e creazione di lavoro; ricreazione sociale, promozione sportiva e tempo libero; promozione, organizzazione e distribuzione culturale; assistenza sociale e promozione della salute; tutela ed educazione ambientale).

Inoltre l'invito a partecipare è stato inviato, nello stesso giorno, alle associazioni particolarmente attive a livello nazionale sui temi della legalità e della trasparenza, quali, ad esempio, Transparency Italia, Libera, Fondazione Giovanni Falcone e simili.

Alla scadenza sono pervenute osservazioni e proposte di modifica da CNA Emilia-Romagna (Presidenza), dal portavoce delle Associazioni del Forum del Terzo Settore, e da nove collaboratori regionali, il tutto come riepilogato nel documento di sintesi allegato alla presente Relazione sotto **lettera C**). Le osservazioni formulate sono state opportunamente valutate e di esse si è tenuto conto, come si preciserà anche nell'illustrare l'articolato.

La proposta definitiva è stata quindi presentata all'Organismo Indipendente di Valutazione che ha fornito il proprio parere obbligatorio nella seduta del 24 marzo 2014, con esito favorevole.

3. ILLUSTRAZIONE DEL CONTENUTO

Il Codice regionale si suddivide in 16 articoli, raggruppati in tre parti distinte. Si riporta preliminarmente l'indice, che permette di verificare la sostanziale conformità all'articolazione del Codice generale.

Parte I Principi generali

- Art. 1 – Natura del Codice
- Art. 2 – Ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del Codice
- Art. 3 - Principi

Parte II Obblighi dei collaboratori regionali

- Art. 4 – Regali, compensi e altre utilità
- Art. 5 – Partecipazioni ad associazioni ed organizzazioni
- Art. 6 – Comunicazione degli interessi finanziari
- Art. 7 - Comunicazione dei conflitti d'interesse e obbligo di astensione
- Art. 8 - Prevenzione della corruzione e procedura di segnalazione
- Art. 9 - Comportamento in servizio. Trasparenza e riservatezza
- Art. 10 – Utilizzo dei beni della Regione
- Art. 11 - Rapporti con il pubblico
- Art. 12 – Disposizioni particolari per i dirigenti
- Art. 13 - Acquisizione di beni e servizi e affidamento lavori

Parte III Attuazione del Codice

- Art. 14 - Vigilanza sulla applicazione del Codice
- Art. 15 – Informazione e formazione sui contenuti del Codice
- Art. 16 – Disposizioni finali

Si descrive di seguito sinteticamente il contenuto dei singoli articoli.

L'art. 1 (Natura del Codice) è previsto per esplicitare innanzitutto il concetto che scopo del Codice è quello di responsabilizzare individualmente i collaboratori regionali, indirizzando i relativi comportamenti secondo i principi della legalità e dell'integrità. Nel secondo comma si rinvia al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, di cui il Codice regionale costituisce semplice specificazione e precisazione.

L'art. 2 (Ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del Codice) precisa l'insieme delle strutture regionali in cui il Codice si applica direttamente nonché le tipologie dei destinatari del provvedimento stesso, secondo criteri di gradualità a seconda della natura dei rispettivi rapporti di servizio con la Regione.

L'art. 3 (Principi), oltre a richiamare i principi enunciati nell'art. 3, d.P.R. n. 62/2013, elenca quelli che già erano inseriti nel Codice di comportamento adottato dalla Regione Emilia-Romagna sin dall'anno 2005, con l'integrazione del principio "onestà", come recepito a seguito di segnalazione pervenuta nel corso del processo di partecipazione pubblica.

L'art. 4 (Regali, compensi e altre utilità) detta disposizioni specifiche e di carattere organizzativo (sia con riferimento alle modalità di restituzione che ai controlli in materia) rispetto alle regole di cui all'art. 4 d.P.R. n. 62/2013, allineandosi a questo nello stabilire il tetto massimo del valore dei regali (Euro 150), laddove ammissibili per ragioni di cortesia istituzionale.

L'Art. 5 (Partecipazione ad associazioni e organizzazioni) specifica i contenuti dell'art. 5 d.P.R. n. 62/2013, individuando procedure per la corretta e uniforme attuazione nell'ordinamento regionale.

L'art. 6 (Comunicazione degli interessi finanziari) detta essenzialmente regole di carattere procedurale per l'applicazione di quanto sancito all'art. 6 d.P.R. n. 62/2013.

L'art. 7 (Comunicazione dei conflitti d'interesse e obbligo di astensione) oltre a individuare procedure per l'attuazione operativa dell'art. 6 c.2 e dell'art. 7 d.P.R. n. 62/2013, riproduce anche il divieto sancito all'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. 165/2001, come inserito dalla L. n. 190/2012.

L'art. 8 (Prevenzione della corruzione e procedura di segnalazione), nel ribadire il rispetto di obblighi già sanciti nell'art. 8 d.P.R. n. 62/2013, specifica come deve procedere il collaboratore regionale quando viene a conoscenza di possibili illeciti penali, amministrativi, disciplinari, contabili.

*L'art. 9 (Comportamento in servizio. Trasparenza e Riservatezza)*precisa alcuni obblighi fondamentali a cui sono tenuti i collaboratori regionali nell'esercizio delle loro funzioni. Si ricordano oltre agli obblighi di neutralità, di indipendenza di giudizio, l'espresso divieto di comportamenti molesti, il rispetto delle norma antinfortunistiche e di sicurezza del lavoro, nonché il rispetto degli obblighi di trasparenza, e di riservatezza dei dati, con corretta applicazione delle norme in materia, in modo da bilanciare correttamente i due contrapposti interessi.

L'art. 10 (Utilizzo dei beni della Regione) precisa alcuni comportamenti non tollerati, soprattutto in ordine all'utilizzo dei mezzi informatici e di telecomunicazione. Inoltre vieta l'introduzione di beni (attrezzature, elettrodomestici ecc.) non autorizzati che possono costituire fonte di rischio per la sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'art. 11 (Rapporti con il pubblico) detta le regole di comportamento che i collaboratori devono osservare nei rapporti con il pubblico, soprattutto se assegnati a strutture come l'URP.

L'art. 12 (Disposizioni particolari con i dirigenti) specifica alcuni obblighi a cui i dirigenti responsabili di struttura sono tenuti, ricordando non solo il corretto esercizio dei poteri disciplinari, ma anche precisando che i poteri direttivi devono essere esercitati assicurando ampia partecipazione e informazione ai collaboratori, secondo uno stile di leadership non autoritario.

L'art. 13 (Acquisizione di beni e servizi e affidamento lavori) responsabilizza i dirigenti dei settori competenti a elaborare, in accordo con il responsabile della Prevenzione della Corruzione, clausole e condizioni idonee ad incrementare la sicurezza degli appalti e la trasparenza delle relative procedure, soprattutto per quanto concerne la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale.

L'art. 14 (Vigilanza sulla applicazione del Codice) precisa che la violazione delle regole del Codice è fonte di responsabilità disciplinare e individua i soggetti che nell'ordinamento regionale devono vigilare sull'osservanza del codice. Inoltre prevede un canale di comunicazione con l'utenza e i collaboratori per acquisire segnalazioni di i e/o di proposte di miglioramento dei contenuti del Codice medesimo.

L'art. 15 (Informazione e formazione sui contenuti del Codice), oltre a prevedere l'obbligo di formazione sui contenuti del Codice regionale e di quello generale, e a ribadire le modalità di informazione, precisa che il testo del Codice regionale ha natura "dinamica", ossia verrà aggiornato in relazione a quanto emergerà dalla attuazione del Piano triennale della Prevenzione della corruzione e dalle segnalazioni ricevute da utenza e collaboratori, seconda la procedura introdotta all'art. 14.

L'art. 16 (Disposizioni finali), chiarisce alcune definizioni e sancisce il definitivo superamento, con l'entrata in vigore del presente Codice, di quello regionale adottato nell'anno 2005.

Bologna, 24 marzo 2014

Il Direttore generale a
"Organizzazione, Personale, Sistemi Informativi e Telematica"
Dott. Lorenzo Broccoli


