



UNIONE DEI COMUNI TERRE D'ACQUE

COMUNI DI TORNACO E VESPOLATE

Provincia di Novara

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

AL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI

1. Premessa

Nell'ambito delle strategie volte alla lotta della corruzione nella pubblica amministrazione, con legge 6 Novembre 2012, n.190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", è stato introdotto, nel vigente ordinamento, un sistema integrato di contrasto al fenomeno che, accanto alla repressione penale, introduce un modello di prevenzione amministrativa della corruzione.

Tra le misure principali volte a prevenire fenomeni corruttivi, rientra l'adozione dei **Codici di comportamento dei dipendenti pubblici**.

A tal proposito, nell'ambito di una strategia multilivello, è stato adottato, in via primaria, con d.P.R. 16 Aprile 2013, n.62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165" un "Codice generale" che trova integralmente applicazione in ogni Amministrazione.

In aggiunta a tale "Codice generale", l'art. 54, comma 5, del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 prevede che ciascuna Pubblica Amministrazione, debba, a sua volta, dotarsi di un proprio Codice di comportamento ad integrazione e specificazione del citato "Codice generale" (d.P.R. 16 aprile 2013, n.62).

Al fine dell'adozione di tali Codici, la Commissione Indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – Autorità Nazionale Anticorruzione, nel ribadire la particolare rilevanza che, per la prevenzione della corruzione a livello decentrato, assume l'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, di un proprio Codice di comportamento ha provveduto ad emanare, con delibera n. 75/2013 del 24 ottobre 2013, delle apposite "Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art.54, comma 5, d.lgs. n.165/2001)".

Nell'ambito di tali Linee guida sono, tra l'altro, contenute le indicazioni procedurali che ciascuna Amministrazione deve seguire per l'adozione del documento di che trattasi.

Tali indicazioni sono state confermate e in parte specificate dalle Linee guida ANAC approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

Nell'ottica di perseguire obiettivi di semplificazione, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, l'Unione dei Comuni Terre d'Acque ha inteso dotarsi di un Codice di comportamento dei dipendenti, applicabile anche nell'ambito dei Comuni aderenti all'Unione, in coerenza con la struttura organizzativa dell'Unione – nella quale da tempo è confluito tutto il personale dei Comuni aderenti – e con la strategia unitaria di prevenzione della corruzione, perseguita attraverso la nomina di un unico RPCT nella persona del Segretario Unionale e l'approvazione di un unico PTPCT nell'ambito del PIAO (art. 1, co. 7, l. 190/2012).

2. Procedura

Al fine di valorizzare una costruzione progressiva del codice aperta alla più ampia partecipazione, il processo di formazione del Codice di comportamento si è articolato in due distinte fasi.

In una prima fase, il Segretario Unionale, in qualità di RPCT, coadiuvato dal Nucleo di Valutazione ha elaborato un'ipotesi di Codice di comportamento, sottoposto ai dipendenti dell'Unione, ai fini di un apporto collaborativo.

All'esito di questa fase preliminare, il documento è stato sottoposto dal RPCT all'organo di indirizzo politico, per una prima deliberazione di adozione (Giunta Unionale n. 56 del 22/12/2022), dando avvio alla fase partecipativa, la c.d. "procedura aperta".

Nella fase partecipativa, con avviso sul sito istituzionale dell'Unione e dei Comuni aderenti tutti gli stakeholder (le organizzazioni sindacali più rappresentative, le associazioni dei consumatori e degli utenti e altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi o, in generale, tutti i soggetti che operano per conto dell'Unione o dei Comuni facenti parte dell'Unione che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dallo stesso) sono stati invitati a presentare, mediante l'allegato modello, entro un termine prefissato, le proprie osservazioni ed eventuali proposte in merito all'ipotesi di Codice di comportamento, pubblicata unitamente al predetto avviso.

All'esito di questa seconda fase nessuna osservazione è pervenuta all'Ente.

Con nota a prot. n. 206 del 25.01.2023 il RPCT ha richiesto al Nucleo di Valutazione dell'Unione di rendere il parere obbligatorio di cui all'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.,

Con nota a prot. 224 del 27/01/2023 è stato acquisito il parere favorevole all'allegato schema di " Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Unione dei Comuni Terre d'Acque".

Il Nucleo di valutazione invita l'ente, successivamente all'approvazione del codice di comportamento da parte della Giunta comunale, a monitorare le novità normative in fase di emanazione a livello nazionale (cfr. schema di dpr, adottato in attuazione di quanto previsto dal decreto legge cosiddetto 'Pnrr 2' (dl n. 36/2022) per valutare la necessità di successivi aggiornamenti.

3. Contenuti

Il Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Unione Terre d'Acque è stato predisposto dal Segretario Unionale, in collaborazione con il Nucleo di Valutazione dell'Unione, nel pieno rispetto delle Linee guida emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con deliberazione n. 177 del 19 febbraio 2020 e delle tempistiche prefissate nell'ambito della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO adottato dall'Ente.

Sotto il profilo contenutistico, il testo predisposto rispetta parzialmente l'articolazione del Codice di comportamento approvato con Dpr n. 62/2013, procedendo all'individuazione di specifici obblighi di comportamento e all'integrazione di obblighi già previsti da tale codice, nella prospettiva di adattare le previsioni di legge alla specifica realtà organizzativa dell'Unione e di recepire alcune delle più importanti indicazioni provenienti dallo schema di Codice di comportamento approvato dal Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2022.

La fonte costituzionale del codice di comportamento risiede nell'art. 54 della Costituzione che disciplina il dovere dei cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di adempierle con disciplina ed onore; da tale norma, dunque, discendono i doveri connessi allo status di dipendente pubblico che trovano nella legge una specificazione e nei codici di comportamento una specificazione ulteriore della condotta pretesa dalla Costituzione; tali doveri sono essenzialmente quelli di fedeltà (cura dell'interesse pubblico avendo di mira di servire esclusivamente la Nazione), di diligenza (adempiere con puntualità, cura e scrupolo le mansioni, sì da fornire il massimo rendimento), di legalità (puntuale osservanza della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti), di rettitudine (operare, sia nei rapporti interni che esterni, in conformità del buon costume, della morale e del diritto), di subordinazione (rispetto ed obbedienza nei confronti dei superiori).

Il codice di comportamento si configura come interpretazione che in un dato momento storico si offre dei richiamati valori costituzionali la cui funzione è sicuramente esemplificativa e consente ai lavoratori pubblici di conoscere, anche se in termini generali, quali sono i comportamenti sicuramente non ammessi, non solo verso il datore di lavoro pubblico, ma anche verso la comunità degli amministratori.

Il codice di comportamento, dunque, costituisce uno strumento per orientare la condotta del dipendente ed interviene con norme sanzionatorie laddove i comportamenti riconducibili ai richiamati principi costituzionali non siano stati rispettati, concretamente attuati e spontaneamente condivisi.

Si specifica, infatti, che in base al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 "al codice di comportamento (dell'Ente) si applicano le disposizioni di cui al comma 3" e, pertanto, la violazione dei doveri in esso contenuti è fonte di responsabilità disciplinare, a differenza dei precedenti codici di comportamento, e può comportare anche il licenziamento del dipendente nel caso di reiterazione delle condotte vietate.

Tuttavia, tenuto conto che in materia di sanzioni disciplinari nel rapporto di lavoro alle dipendenze con le pubbliche amministrazioni vige una riserva di legge e di contratto nazionale (artt. 68, comma 2 e 74, comma 1 del d. lgs. 150/2009), per l'individuazione delle sanzioni da applicare alle singole violazioni si è ritenuto opportuno rinviare al codice disciplinare degli enti locali (con le modifiche intervenute per effetto del CCNL Funzioni locali 16 novembre 2022) e, comunque, operare la riconduzione delle varie condotte a quelle oggetto di disciplina da parte del codice disciplinare, e ciò al fine non esporre a censure l'eventuale irrogazione di sanzioni prive di copertura normativa o contrattuale e per ridurre la discrezionalità dell'Autorità disciplinare nella qualificazione delle condotte e nella loro riconduzione alle corrispondenti fattispecie disciplinari.

Ciò posto in via generale, si specifica che:

- con l'art. 1 sono state dettate **disposizioni generali e l'ambito di applicazione**, disponendo l'estensione delle disposizioni del codice di comportamento a tutti i collaboratori dell'Ente (ivi compresi collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione, i dipendenti di eventuali soggetti controllati partecipati dall'Ente). In particolare, è previsto che negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, siano inserita, a cura dei Responsabili, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice generale e dal Codice di comportamento dell'Ente.

- con l'art. 2 vengono individuati i **principi generali**, nell'ambito dei quali si segnalano, in particolare, ad integrazione della normativa di cui al D.P.R. 62/2013, le disposizioni attinenti all'uso dei mezzi di informazione e i social media da parte del dipendente, finalizzate ad evitare qualsiasi potenziale lesione del prestigio e l'immagine dell'amministrazione. Inoltre, si segnala la disposizione che impone al dipendente di conformare la sua condotta sul luogo di lavoro al rispetto dell'ambiente e per costruire obiettivi di riduzione del consumo energetico, della risorsa idrica e più in generale dei materiali e delle risorse fornite dall'amministrazione per l'assolvimento dei propri compiti, nonché per la riduzione dei rifiuti e per il loro riciclo, in piena aderenza alle direttive impartite dall'Amministrazione.
- Con l'art. 3, concernente, **regali, compensi e altre utilità** si è deciso di abbassare a 100 il valore dei regali di modico valore consentiti, regolamentando i limiti dei regali multipli ricevuti da parte del medesimo, da considerare cumulativamente per anno solare, con la specificazione che in caso di superamento del limite, sarà cura dello stesso dipendente cui sono pervenuti di metterli immediatamente a disposizione dell'Amministrazione per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali. Si precisa, inoltre, la disciplina degli incarichi di collaborazione o di consulenza esterna all'Ente, da parte dei dipendenti e dei Responsabili, rinviando in parte al regolamento sull'organizzazione degli uffici e servizi.
- Con l'art. 4 sono disciplinati gli obblighi informativi in caso di **partecipazione del dipendente ad associazioni o sindacati**, precisando che tale comunicazione deve avvenire entro 5 giorni dalla predetta adesione.
Si specifica, inoltre, che il dipendente è tenuto ad astenersi dalla partecipazione ad attività che possano comportare qualsiasi forma di vantaggio a favore delle predette associazioni e/o organizzazioni e che la valutazione del conflitto di interessi, anche potenziale è effettuata dai Responsabili per il personale loro assegnato, dal Segretario per i Responsabili.
- Con gli artt. 5 e 6 sono state disciplinate le modalità di **comunicazione di interessi finanziari e conflitti di interesse**, specificando le fattispecie di conflitto di interesse e procedimentalizzando obbligo di astensione; si è chiarito che il conferimento dell'incarico al dipendente da parte dell'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi esterni che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuitegli. A tal fine, all'atto del conferimento di ogni incarico, il dipendente è tenuto a produrre, ai sensi del DPR 445/2000 e ss.mm.ii., una dichiarazione di insussistenza di conflitto di interessi, anche potenziale, e di incompatibilità con il proprio ruolo nell'amministrazione.
- Con l'art. 7, in tema di **prevenzione della corruzione**, si sono disciplinate alcune misure connesse alla più efficace istruttoria ed applicazione del PTPCT; in particolare, è stata disciplinata la materia dell'esame delle segnalazioni qualificate provenienti da dipendenti, con le misure di tutela dell'anonimato, nonché l'attivazione di una casella di posta dedicata.
- Con l'art. 8, in tema **trasparenza e tracciabilità** si raccordano le disposizioni del codice con le misure predisposte dal PTCP. Si segnala l'obbligo per il dipendente di comunicare al Responsabile dell'ufficio di appartenenza le necessità di aggiornamento, correzione e/o integrazione delle informazioni, dei dati e degli atti oggetto di pubblicazione, attinenti alla propria sfera di competenza.
- Con l'art. 9 si specifica il **comportamento nei rapporti privati e con gli strumenti di comunicazione**, al quale sono tenuti i dipendenti unionali. In particolare, si chiarificano i comportamenti da adottare nell'utilizzo degli strumenti di comunicazione, compresi i social

network, facendo salvo il diritto il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali

- Con l'art. 10, disciplinare il **comportamento in servizio**, dettaglia alcuni obblighi da rispettare durante l'orario di lavoro, sia come contegno con i colleghi ed i superiori, sia in relazione al corretto uso dei beni in dotazione ed in generale circa l'approccio al patrimonio pubblico; viene inoltre sollecitata la partecipazione del dipendente al programma di riduzione dei consumi di materiali e al contenimento dei consumi di energia, la cura dei dati informatici, l'adozione di comportamenti relazionali che non turbino il necessario clima di serenità nell'ambito degli uffici, che non facciano far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria competenza, che siano rispettosi della normativa prevista per la prevenzione e il contrasto del mobbing.
- Con l'art. 11 si disciplina **il comportamento da tenere con il pubblico**, specificando i doveri di massima educazione, correttezza, completezza e trasparenza delle informazioni, all'imparzialità di trattamento per fattispecie uguali, puntualizzando le regole della comunicazione pubblica e con gli organi di stampa;
- Con l'art. 12 si dettano specifiche **disposizioni per i Responsabili P.O. (E.Q.)**, anche con riferimento al corretto approccio con i dipendenti assegnati alle loro strutture, in merito alla corretta ed equilibrata assegnazione delle pratiche, nonché di controllo delle presenze in servizio dei dipendenti assegnati e conseguente segnalazione al UPD in caso di assenze non giustificate o altre situazioni di criticità.
- Con l'art. 13, in tema di **contratti e atti negoziali**, si specificano i comportamenti da adottare da parte di coloro che per ragioni di ufficio si trovino ad adottare decisioni o a istruire atti nell'interesse di soggetti con i quali, in qualità di cittadini, hanno stretto relazioni contrattuali. Anche in questo caso si segnala il raccordo con le misure previste nel PTPCT.
- Con l'art. 14, in tema di **comportamento a tutela della dignità delle donne e degli uomini nel luogo di lavoro**, è sancito il diritto delle lavoratrici e dei lavoratori al rispetto della dignità nel luogo di lavoro e a non subire intimidazioni o ritorsioni.
- Con l'art. 15, in tema **obblighi di comportamento e valutazione delle performance**, si specifica che l'osservanza delle disposizioni del codice è indice per la misurazione e valutazione della performance e che, pertanto, eventuali violazioni segnalate dall'UPD rilevano ai fini della corresponsione di qualsiasi premialità.
- Con l'art. 16 vengono dettate disposizioni sulla **vigilanza, monitoraggio e attività formative**, specificando i compiti del RPCT, dell'UPD e del Nucleo di Valutazione.
- Con l'art. 17 si disciplina **la responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice**, riproducendo la disciplina del Codice nazionale, ma con la precisazione che la violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione.
- Con l'art. 18 si riportano **le disposizioni finali**, relative agli obblighi di pubblicazione del Codice, trasmissione ai dipendenti e comunicazione ai collaboratori dell'Ente.

IL SEGRETARIO DELL'UNIONE TERRE D'ACQUE

IN QUALITA' DI RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

Dott.ssa Giuliana Balbo