

Anticorruzione

La vigilanza sull'attuazione del Codice di comportamento: il Dirigente, il RPCT, l'ANAC

di Rossana Turturiello - Specialista in materia di anticorruzione trasparenza, autrice e docente del corso di formazione in materia di anticorruzione per conto della Scuola di formazione IPSOA e Nicola Dimitri Maria Porcari - Dipendente del Comune di Altamura, docente ed esperto in materia di prevenzione della corruzione

Il presente articolo, il terzo ed ultimo della serie dedicata al Codice di comportamento, conclude i lavori inerenti le modalità, i criteri e le tecniche che devono accompagnare gli attori della Pubblica Amministrazione nell'approvazione ed esecuzione del Codice di comportamento secondo la disciplina recata nel D.P.R. n. 62/2013, prima, e la novella deliberativa approvata dall'Autorità, al fine di consentire sia l'obbligatoria vigilanza da parte del Dirigente dell'Area, e quindi poi dell'RPCT, sia per mettere al riparo l'Ente dalle attività di controllo che verranno espletate dall'ANAC tali da sfociare in provvedimenti d'ordine o in procedimenti sanzionatori.

La fonte

Appena qualche mese fa - Delibera 29 luglio 2020, n. 689 - l'Autorità ha sanzionato un Ente, in ossequio all'art. 19, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 per non aver adottato il Codice di comportamento, intendendosi per omissiva anche la condotta dell'Ente che abbia approvato un documento "meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013" (1).

Come si può notare, l'Autorità continua a vigilare sull'operato delle Amministrazioni pubbliche che a distanza di sette anni dalla legge e dalle Linee Guida attuative del Codice ancora non hanno provveduto ad approvare un Codice adeguato e calato sulle esigenze dell'Ente. Certamente il caso riportato in delibera non è il solo caso in Italia e sicuramente l'esperienza lavorativa nel tempo assolta ci ha portato a constatare come, il più delle volte, manchi quello spirito costruttivo di dotarsi di uno strumento snello

ed efficiente che consenta, poi, di individuare e quindi evitare tutti quegli atteggiamenti poco corretti dei dipendenti. Questi ultimi, infatti, seppure non scadenti in fatti di corruzione, tuttavia richiedono l'applicazione di una sanzione editale importante, al fine di ricondurre il comportamento di ogni dipendente nei canoni della diligenza, correttezza, trasparenza, propri di ogni pubblico dipendente.

Il comportamento errato disvela altresì un modo di fare proprio ed interno a determinati uffici e rappresenta un sintomo di un "andazzo" generalizzato di "leggerezza amministrativa", aspetto che se corretto sul nascere e ricondotto nell'alveo dell'efficienza e del buon andamento dell'azione amministrativa permetterebbe di migliorare la mappatura dei processi e al contempo migliorare le misure anticorruzione all'interno del Piano.

Come già rimarcato in precedenti scritti (2), una volta definiti i comportamenti è importante procedere ad una attenta valutazione degli stessi da parte di

(1) <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/colaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/Delibere/2020/Delibera%20689-20%20ommissis.pdf>

(2) Cfr. di Rossana Turturiello e Nicola Dimitri Maria Porcari "Il nuovo Codice di comportamento ANAC ed i criteri di redazione. i soggetti interessati" e "I principi ispiratori del Codice di

tutti i soggetti che nell'Ente pubblico sono chiamati a svolgere attività di vigilanza.

Ciò perché la Delibera ANAC n. 177/2020 al paragrafo 16 ribadisce che la vigilanza nelle amministrazioni avviene *“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”*.

I Dirigenti

Il ruolo certamente più importante, con un impegno a tutto tondo sia in fase di mappatura dei comportamenti sia di definizione delle misure che di attuazione, spetta indubbiamente ai Dirigenti.

Il motivo è facilmente intuibile: sono coloro che sovrintendendo al rapporto di lavoro dei loro subordinati, sono chiamati a coordinarne le attività, assegnandone gli obiettivi, allo scopo di garantire il raggiungimento dei risultati attesi nel rispetto dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Non è un caso, infatti, che il D.Lgs. n. 165/2001, all'indomani del processo di riforma intervenuto con la Legge n. 190/2012, ascrive ai Dirigenti degli uffici dirigenziali il compito di provvedere *“al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”* (3).

Ed è sempre la legge - art. 15 del D.P.R. n. 62/2013 - a parlare di monitoraggio e vigilanza da parte dei Dirigenti responsabili di ciascuna struttura e degli uffici di controllo interno sull'attuazione del Codice di comportamento. Così come del pari la vigilanza in capo ai Dirigenti è richiamata nel paragrafo 16 della Delibera ANAC n. 177/2020.

Monitorare, vigilare sui comportamenti, avviare procedimenti disciplinari per condotte corruttive

Il Codice di comportamento riscritto dall'ANAC all'inizio dell'anno migliora gli aspetti già indicati nel D.P.R. n. 62/2013, puntando l'attenzione su alcune aree di riferimento, già trattate nel secondo articolo, e demandando ai Dirigenti il compito di vigilare sulla corretta attuazione.

Si è dell'avviso che oggi nelle Pubbliche Amministrazioni manchi il controllo vero e manchi il

coraggio di attuare decisioni che potrebbero risultare, agli occhi dei dipendenti, impopolari. La Dirigenza è più proiettata alla soddisfazione dei propri dipendenti - con le dovute eccezioni - più che ad una vera azione di vigilanza sull'operato delle risorse umane, finendo questo stato di cose per incidere sulla produttività e quindi sull'efficacia dell'azione amministrativa.

Non è un caso che le azioni disciplinari vengano avviate negli Enti o all'esito di un procedimento penale ovvero per gravi e reiterate negligenze che il più delle volte si concludono con sanzioni bagatellari. Con questo non si intende incentivare l'azione disciplinare, ma al contrario innescare nel Dirigente quella necessaria azione di vigilanza che sia di incentivo e di sprone per il dipendente modello al fine di continuare a svolgere l'attività secondo diligenza e correttezza, disinnescare azioni contrarie al buon andamento dell'azione amministrativa i cui risultati incidano poi sull'impalcatura generalizzata della mappatura, e indirizzare l'azione dei dipendenti al beneficio della collettività.

Quali compiti spettano ai Dirigenti? Certamente il Codice interno all'Ente deve prevedere sistemi di monitoraggio a cadenza trimestrale/semestrale su criteri predefiniti. Infatti, partendo dai principi generali, occorre poi estendere l'attività di monitoraggio al comportamento tenuto dal dipendente in ufficio e nel rapporto con i colleghi, alla disponibilità con l'utenza esterna, al rispetto dei parametri relativi al conflitto di interessi e alle modalità di segnalazione, ai criteri di tempestività di segnalazione di un incarico esterno, definendo a monte il valore quantitativo da assegnare ad ogni singola comportamento. Inoltre, è auspicabile che vengano rafforzate le competenze in materia quali, ad esempio, l'adeguata articolazione del lavoro degli uffici; incentivata attraverso specifiche riunioni la conoscenza del Codice di comportamento, favorendo la formazione dei dipendenti in materia di integrità e trasparenza, segnalando all'UPD le violazioni del codice, per le quali sono previste sanzioni più severe; infine, provvedere a comunicare eventuali illeciti, all'autorità giudiziaria penale o alla Corte dei conti, avendo cura di tenere in debita considerazione, all'atto della valutazione dei dipendenti assegnati, delle violazioni del Codice interno all'Ente.

Dalle risultanze della valutazione, che in quanto tale presuppone già una presa d'atto da parte del Dirigente su ogni maestranza, emergerà uno spaccato che inevitabilmente dovrà indurre il Responsabile dell'area

comportamento: quali comportamenti assolvere” rispettivamente in *Azienditalia*, n. 7/2020, p. 1215 e n. 8-9/2020, p. 1407.

(3) Art. 16, comma 1, lett. l-*quater*, D.Lgs. n. 165/2001.

e/o del Settore ad un incremento dei controlli ovvero ad un allentamento, con effetti traslati sulla mappatura dei processi del Piano anticorruzione e da ultimo sulla valutazione delle *performance* di ognuno.

Perché i comportamenti scorretti incidono sul Piano? Perché la mappatura dei processi non è altro che l'analisi dei comportamenti errati dei dipendenti pubblici, che antepongono l'interesse proprio a quello pubblico per il quale sono retribuiti, e la previsione di misure atte ad evitare che quei comportamenti si reiterino nel tempo.

Pertanto, solo con la vigilanza costante si raggiunge a monte ciò che il Piano anticorruzione ci richiede a valle.

Una volta effettuato il quadro delle valutazioni, al Dirigente spetta il compito di convocare in audizione il dipendente per comprendere le ragioni di siffatti comportamenti e indurlo ad una rivisitazione e ripensamento del proprio agire, ben sapendo che in assenza di ravvedimento operoso scatterà l'azione disciplinare. Nell'ottica dell'integrazione tra le leggi e i documenti programmatici, non è casuale la circostanza in base alla quale la nuova gestione del rischio dei processi, contenuta nell'alveo dell'Allegato 1 al PNA 2019, richiede tra l'altro di conoscere il numero delle azioni disciplinari avviate e concluse a carico dei dipendenti. Tanto al fine di incrementare ed innalzare il livello di attenzione da parte dell'RPCT quando in una determinata area le azioni disciplinari si moltiplicano, non costituendo più la conseguenza di una semplice negligenza o colpa.

Alla conclusione del monitoraggio, è opportuno che il Dirigente segnali gli esiti all'RPCT al fine di condividere un percorso - anche rotazionale - di formazione dei dipendenti (molto spesso, infatti, il comportamento errato è frutto di ignoranza delle regole basilari, come dimostra il conflitto di interessi) e di programmazione di migliori misure all'interno del Piano anticorruzione.

Sarà inoltre opportuno prevedere automatismi all'interno del Codice che determinino una decurtazione di produttività secondo criteri di progressività ancorati alle sanzioni subite (per esempio: censura meno il 10% della produttività - sospensione dal lavoro per un giorno - meno il 15% della produttività e via dicendo) in modo da disincentivare la commissione di comportamenti illegittimi.

Del pari una misura va fissata in capo ai Dirigenti con onere in carico all'RPCT, prevedendo che il mancato monitoraggio determini, ad esempio, una decurtazione della retribuzione di risultato nella misura del 15%.

Va ricordato, ovviamente, che negli Enti in cui è assente la Dirigenza il monitoraggio potrà essere effettuato dai quadri direttivi. Così del pari, negli Enti di grandi dimensioni, si potrà prevedere un regime a cascata partendo dalle posizioni di vertice-Dirigenti degli uffici dirigenziali generali- fino ad arrivare ai semplici responsabili di procedimento. Negli Enti locali di modeste dimensioni, la verifica potrà essere effettuata dalle Posizioni organizzative.

La vigilanza dell'RPCT

All'interno dell'Ente unitamente ai Dirigenti un ruolo preponderante per la vigilanza e l'attuazione del Codice di comportamento spetta all'RPCT. Tale potere gli deriva dall'art. 1 commi 10 e 14 della Legge n. 190/2012, dall'art. 15 del D.P.R. n. 62/2013, laddove parla di Uffici di controllo interno, e dalla disciplina contenuta nel Piano anticorruzione. Alla stessa maniera è il paragrafo 16 della Delibera ANAC n. 177/2020 a prevedere attività di vigilanza interna da parte dell'RPCT nella verifica ed attuazione del Piano e quindi delle sue misure, tra le quali rientra il Codice di comportamento.

La recente Linea guida ANAC concernente la gestione del rischio nella mappatura dei processi, confluita nell'allegato 1 al PNA 2019, dedica un'apposita sezione al monitoraggio delle misure anticorruzione tra le quali rientra a pieno titolo la verifica di attuazione delle regole del Codice di comportamento. Si legge infatti nell'allegato 1 che:

“È noto come la corruzione sia spesso causata da un problema culturale, o da assenze di conoscenze delle regole di comportamento; pertanto, per incidere su tali tipologie di fattori è utile adoperare misure di sensibilizzazione e di promozione dell'etica, come formazione ad hoc, informazione e comunicazioni sui doveri e gli idonei comportamenti da tenere in particolari situazioni concrete. È utile in questi casi analizzare alcune situazioni reali a rischio corruttivo (case studies), in cui si può incorrere durante la normale attività lavorativa e discutere con i partecipanti sui comportamenti che possono favorire l'emergere di criticità, attraverso riflessioni su temi come il ruolo della dirigenza, la relazione tra comportamenti privati e di lavoro in ufficio, l'utilizzo improprio dei beni dell'amministrazione, ecc.”.

Come può intervenire il Responsabile anticorruzione? Innanzitutto, con controlli a campione sull'operato dei Dirigenti e quindi dei propri subordinati. I controlli ovviamente devono essere indicati all'interno del Piano anticorruzione, declinati in direttive programmatiche di inizio anno, ovvero nell'alveo del Codice di comportamento.

Deve essere creato un collegamento strutturale e mentale tra la violazione del codice, la sanzione disciplinare e la decurtazione della retribuzione e/o

del trattamento accessorio. In modo tale che il dipendente venga indotto alla correttezza dei comportamenti non solo, e auspicabilmente, per questioni morali ma anche per evitare di “perdere i soldi”.

Basti pensare che tra le anomalie riscontrate negli anni scorsi in materia da parte dell’Autorità anticorruzione vi è proprio quella del mancato controllo del Codice di comportamento e di un sistema correlato di sanzioni.

A tal proposito, la Direttiva programmatica ANAC per l’anno 2019 (per l’anno 2020 non è stata ancora adottata e si è dell’avviso che l’emergenza sanitaria non ne consentirà l’adozione), nel portare in rassegna le principali disfunzioni del sistema anticorruzione sia sul fronte del potere autoritativo che su quello negoziale, richiamava l’Autorità stessa a puntare l’attenzione sulle stesse criticità riscontrate tra le quali si annovera, oltre a quella segnalata nel precedente capoverso, anche quella della mancata approvazione del Codice di comportamento.

Codice, si badi bene, che non deve essere approvato in maniera speculare alla legge (il che equivale alla mancata approvazione) ma deve recare misure calate e adeguate all’Ente di riferimento.

Pertanto, è compito del Responsabile anticorruzione avviare una vigilanza strutturata in base a quanto indicato nel Piano e nel Codice, ma al contempo avvalersi di un potere discrezionale che gli consenta di effettuare controlli a campione sull’operato dei dipendenti allo scopo di comprendere da una parte se vi sia stato il rispetto del Codice, dall’altra se l’atteggiamento perpetrato non scada in condotte corruttive che in quanto tali legittimino poi la modifica dei rischi di corruzione e quindi delle misure indicate nel Piano anticorruzione.

Il potere dell’RPCT, da un certo punto di vista, esce rafforzato all’indomani dell’approvazione del PNA 2019. Ciò perché la nuova disciplina di revisione dei procedimenti nella definizione di gestione del rischio stabilisce che il Dirigente propone all’RPCT le misure da adottare nella gestione dei procedimenti di riferimento. In questa sede, è ovvio, il Responsabile anticorruzione facendosi forte delle risultanze dei controlli e delle azioni disciplinari comminate nell’Ente può facilmente irrigidire il quadro delle misure, prevedendo all’uopo misure idonee di controllo che consentano di limitare e prevenire il verificarsi di fatti illegittimi che sfocino in illeciti.

Al contempo, può segnalare agli Organismi di valutazione l’atteggiamento perpetrato dai Dirigenti, anche qualora omettano di effettuare i dovuti controlli, allo scopo di stigmatizzare modi di fare e di

vivere non regolari all’interno della PA, con l’intento di ridurne il guadagno accessorio.

Basti pensare che la bozza stralcio della Legge Madia prevedeva, in un’iniziale stesura poi cassata, la possibilità di fissare obiettivi in materia di prevenzione della corruzione in capo al Dirigente nella misura del 50% di tutti gli obiettivi. Questo avrebbe comportato una vera presa di posizione da parte del Governo nella lotta alla corruzione. Questa previsione è poi “sparita” e seppure prevista nelle valutazioni, rientra nel più grande “calderone” della definizione degli obiettivi.

L’ANAC e l’attività di vigilanza e gli altri soggetti istituzionali

La Delibera n. 177/2020 dedica l’ultimo paragrafo alla vigilanza dell’Autorità sull’attuazione della disciplina ivi recata all’interno degli Enti.

Sembrirebbe di primo acchito una previsione scontata, in fondo è lo stesso legislatore ad ascrivere il potere di controllo all’Autorità all’interno del PNA, prima, nonché un potere di verifica è cristallizzato nel Regolamento di vigilanza e nella direttiva annuale di programmazione adottata dall’ANAC.

In realtà non è propriamente così.

L’aver, l’Autorità, dedicato l’ultimo paragrafo del Codice - *dulcis in fundo* - assolve alla funzione ben precisa di garantire non solo il controllo ma l’effettiva attuazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni delle previsioni recate nella Delibera.

L’ultimo capoverso del provvedimento testualmente recita:

“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”.

Questo significa che l’Autorità non si limiterà ad effettuare una verifica sull’approvazione del Codice di comportamento e sulla sua attuazione ma l’analisi verterà, soprattutto, sull’adeguamento del Codice interno alle nuove previsioni contenute nella Delibera dell’Autorità.

È questo certamente un passaggio importante che obbliga gli Enti, ad eccezione di quelli cui il codice rimanda ad una disciplina speciale (le Università, ad esempio), a rivedere l’intera impalcatura del Codice interno ed in ragione della complessità a stabilire criteri certi di attuazione della disciplina.

Proprio la natura complessa del nuovo Codice può consentire più facilmente ad ANAC di constatare il

grado di attuazione della disciplina interna e il grado di monitoraggio delle misure.

Ma accanto a quelli citati si annoverano altri soggetti deputati alla vigilanza ovvero OIV ed UPD.

Quest'ultimo ha il compito di esaminare le segnalazioni di violazioni e attivare procedimenti, in contraddittorio con il dipendente, ai sensi dell'art. 55-bis del D.Lgs. n. 165/2001 provenienti da segnalazioni di utenti o associazioni, che possono segnalare eventuali violazioni del Codice di Comportamento, aspetto che potrebbe essere utile a creare un collegamento tra l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, per la raccolta di queste segnalazioni, e l'UPD, per l'esame ed eventuali seguiti di competenza.

Conclusioni

Tralasciando il quadro delle sanzioni disciplinari, che presuppongono un coordinamento con la contrattazione nazionale e quella decentrata dell'Ente cui deve uniformarsi il Codice di comportamento, è quanto

mai opportuno che ogni Pubblica Amministrazione presti particolare attenzione nella redazione del documento, estendendone la portata a tutti i soggetti interessati, in modo tale da ottenere sia dei contributi in fase di predisposizione sia una maggiore collaborazione in fase di attuazione.

Preme evidenziare che al di là di qualsivoglia documento programmatico, è importante che gli Enti lavorino molto sull'etica, la coscienza e la legalità dei comportamenti, affinché nel tempo si sviluppi una coscienza sociale che porti a rigettare ogni atteggiamento ostile del dipendente pubblico poco diligente.

Questo risultato passa da una classe dirigente adeguatamente formata, oculata nella spendita del denaro pubblico, che abbia il coraggio e la forza di vigilare sull'operato dei propri dipendenti, mettendo nel conto di perdere la stima di pochi per acquisire la fiducia di tutti con controlli e monitoraggi costanti.

E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

Etica delle relazioni dell'Agente pubblico

Gestione dei conflitti di interessi e prevenzione della corruzione

di Massimo Di Rienzo - Andrea Ferrarini



Il **conflitto di interessi** è una frontiera ancora piuttosto inesplorata della **prevenzione della corruzione**. Al di là del **conflitto di interessi** c'è l'**azzardo morale**, cioè il comportamento opportunistico dell'**Agente pubblico** che viola il patto stretto con la collettività. Al di qua del conflitto di interessi c'è una fitta trama di **relazioni e di interessi che corrono sulle relazioni** che non è stata mai esplorata prima d'ora.

Nell'e-book vengono proposti tutti gli **strumenti di analisi delle relazioni a rischio** e i **metodi per identificare i conflitti di interessi**. Avvalendosi di numerosi **casi concreti**, gli autori gettano uno sguardo

del tutto nuovo ed originale sul conflitto di interessi e sulla "**dimensione relazionale**" del **fenomeno corruttivo**, fondando su di esso un nuovo **Modello (Evolutivo)** di **prevenzione della corruzione**.

Wolters Kluwer, aprile 2020
pagg. 366, € 23,90
Codice e-book: 00243935
ISBN (ebook): 978-88-217-7349-5

Per informazioni e acquisti
• **On line www.shopwki.it**