



Ministero dell'Interno

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO

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.

2) **Procedura.**

La procedura per l'adozione del Codice, si è rilevata particolarmente complessa ed articolata stanti le dimensioni organizzative di questa Amministrazione e la specificità delle diverse carriere presenti al proprio interno (Carriera prefettizia, personale appartenente alla Polizia di Stato, personale appartenente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, personale del comparto Ministeri e personale dirigente dell'Area I).



Ministero dell'Interno

In particolare, l'Amministrazione dell'Interno si articola attualmente, in sede centrale, oltre agli Uffici di diretta collaborazione con l'Autorità politica, in 5 Dipartimenti mentre, a livello periferico, ricomprende le singole Prefetture – U.T.G., i Commissari del Governo per la Provincia di Trento e Bolzano nonché i diversi e molteplici Uffici territoriali della Polizia di Stato e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Sono, altresì, presenti le strutture di supporto alle attività dei due Commissari straordinari del Governo di cui all'art.11 della legge 23 agosto 1988, n.400, vale a dire il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura e il Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse.

Appartengono, inoltre, all'Amministrazione le strutture di supporto all'attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso nonché quelle attinenti la gestione e attuazione del Programma nazionale servizi di cura all'infanzia ed agli anziani non autosufficienti.

A fronte di un'organizzazione ed utenza così variegata e dislocata sull'intero territorio nazionale, si è mirato ad adottare un Codice di comportamento che fosse il più possibile articolato e partecipato.

A tal proposito è stato elaborato uno schema di Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dell'Interno sul quale i singoli Dipartimenti del Ministero hanno espresso un parere di massima favorevole.

Lo schema di Codice predisposto, in ottemperanza a quanto disposto dall'art.54, comma 5, del d.lgs. n.165/2001, è stato successivamente sottoposto alla "procedura aperta alla partecipazione", con il coinvolgimento degli stakeholder tramite la pubblicazione il giorno 9 dicembre 2015, sul sito istituzionale dell'Amministrazione, di un apposito avviso pubblico accompagnato dallo schema di Codice di comportamento, allo scopo di acquisire gli eventuali contributi ed osservazioni entro il successivo 8 gennaio 2016.

In osservanza a quanto precisato dalle citate Linee guida, è stato, per l'occorrenza, predisposto un apposito modulo da restituire con gli eventuali contributi ed osservazioni, all'indirizzo di posta elettronica certificata del Responsabile della prevenzione della corruzione.

A seguito della procedura di consultazione pubblica sono formalmente pervenuti, entro la data predefinita dell'8 gennaio scorso, n. 7 contributi, da parte di 6 dipendenti dell'Amministrazione.

Si sintetizzano i contributi/osservazioni pervenuti che hanno riguardato:

- 1) La possibilità di inserire nel testo all'art.1) "Rispetto della dignità e dei diritti del dipendente" un ulteriore comma ("2 bis") contenente le modalità di trasmissione di eventuali segnalazioni di un disagio organizzativo dovuto a mobbing o altra forma di discriminazione



Ministero dell'Interno

nonché la previsione di verifiche periodiche sull'organizzazione lavorativa al fine di evidenziare possibili difficoltà segnalate da dipendenti in vista di successivi interventi migliorativi dell'organizzazione, anche attraverso il supporto di psicologi o esperti in organizzazione.

2) La previsione all'art.17 "Disposizioni particolari per i Dirigenti dell'Area I" di poter inserire un ulteriore comma, il "3 bis", riguardante compiti specifici del dirigente dell'Ufficio per la rimozione degli ostacoli che "impediscono la realizzazione di una equa distribuzione dei carichi di lavoro e il rispetto delle competenze previste dai rispettivi profili professionali", nonché per quanto attiene la cura del "benessere organizzativo" dell'Ufficio per il quale viene proposta la realizzazione di "idonei gruppi di processo" a cura del dirigente dell'Ufficio, secondo i criteri della direttiva del 24 marzo 2004 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica.

3) Il suggerimento di inserire alcune integrazioni nel testo con riferimento all'art. 5, comma 2, ove dopo "contratto di lavoro", andrebbe riportata la frase "con l'impegno ad osservare e rispettare le disposizioni del presente Codice".

L'interposizione, inoltre, all'art. 14, comma 4, tra i due periodi, di un secondo periodo del seguente tenore "non adotta alcun comportamento idoneo a recare vantaggio o svantaggio ad alcuno dei partecipanti a bandi di gara o a procedure di assegnazione di risorse economiche per lo svolgimento di funzioni anche ausiliarie a quelle dell'Amministrazione (quali, ad esempio, quelle di protezione civile)".

4) La specificazione dei destinatari del Codice (art.4 "Ambito di applicazione") con l'indicazione anche della carriera prefettizia; la previsione, all'art. 7 (Regali, compensi ed altre utilità), di un soggetto diverso dallo stesso dirigente che vigili sull'osservanza da parte di quest'ultimo delle prescrizioni contenute nell' articolo.

Inoltre, in riferimento all'art. 11 dello schema di Codice, la possibilità di prevedere, mediante un comma aggiuntivo, che la trattazione dei ricorsi o scritti difensivi presentati dai dipendenti delle Prefetture, dal loro coniuge o dai loro parenti fino al terzo grado, vengano assegnati alla Prefettura limitrofa (confinante). Tale previsione andrebbe estesa ai ricorsi presentati da funzionari, ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, di polizia giudiziaria e/o dello Stato, stante la possibilità di potersi interrelazionare, per ragioni di lavoro, con gli organi delle Prefetture.

5) La previsione di inserire all'art.15 "Comportamento in servizio" precise disposizioni in merito all'attestazione della presenza sul posto di lavoro, laddove non siano ancora presenti i segnalatori automatici delle presenze (c.d. timbratori).



Ministero dell'Interno

- 6) Suggestioni afferenti il *drafting* del testo unitamente ad alcune precisazioni.
- 7) La possibilità, in relazione agli artt. 8 e 12 della bozza di testo, di consentire che gli incarichi extraistituzionali possano essere svolti purché siano richieste, per il loro svolgimento, competenze e professionalità “estranee” a quelle previste nei doveri di Ufficio e nei compiti effettivamente svolti dal dipendente interessato, onde evitare possibili conflitti di interesse o fenomeni corruttivi.

Nei termini concessi per la consultazione, non sono pervenute osservazioni da parte delle Organizzazioni sindacali.

Tuttavia, successivamente, alcune Organizzazioni sindacali sono intervenute sulla tematica come di seguito evidenziato.

A) L'Organizzazione sindacale Federazione INTESA FP – Coordinamento Ministero Interno con nota del 26 gennaio scorso formulava istanza all'Amministrazione per la riapertura del termine assegnato per i contributi, asserendo, sostanzialmente, di non aver ricevuto una specifica comunicazione in proposito e che molti dipendenti si sarebbero lamentati per il poco tempo concesso e il particolare periodo temporale scelto per la pubblicazione del documento.

B) Le Organizzazioni Sindacali CGIL Funzione Pubblica – CISL FP – UIL PA con una nota congiunta, datata 8 febbraio 2016 indirizzata ad alcuni Uffici dell'Amministrazione, hanno formulato delle proprie considerazioni in merito allo schema di Codice di comportamento predisposto.

C) L'Organizzazione sindacale FLP – Coordinamento Nazionale Ministero dell'Interno, direttamente nel proprio Notiziario, dopo aver invitato i dipendenti a far pervenire eventuali suggerimenti e/o osservazioni in merito alla bozza del Codice, evidenziava che la stessa era all'esame del Comitato Unico di Garanzia dell'Amministrazione e, nel contempo, formulava alcune considerazioni sul documento predisposto.

Sulle osservazioni di parte sindacale pervenute, sono stati svolti con il competente Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie, presso il quale è incardinata la figura del Responsabile, i relativi approfondimenti a seguito dei quali sono state recepite alcune delle osservazioni formulate e, conseguentemente, sono state apportate al testo le relative variazioni.

Il testo, rielaborato con i contributi degli stakeholder e delle Organizzazioni sindacali valutati attinenti al tema e di significativo interesse, è stato, successivamente, inviato in data 30



Ministero dell'Interno

maggio 2016 all'Organismo Indipendente di Valutazione per la Performance per il prescritto parere di competenza ex art.54, comma 5, d.lgs.n.165/2001.

Nel formulare, con nota in data 7 luglio 2016, il proprio parere, il citato Organismo ha svolto alcune osservazioni riguardanti il Titolo III – Norme di comportamento, con riferimento agli artt. 6 (Principi generali), 7 (Regali, compensi ed altre utilità), 9 (Partecipazione ad associazioni e organizzazioni), 13 (Trasparenza, integrità e tracciabilità), 16 (Rapporti con il pubblico), 18 (Contratti ed altri atti negoziali) e 19 (Vigilanza, monitoraggio e attività formative).

Per quanto attiene ai principi generali (art.6) è stato osservato come la formulazione contenuta nel testo, parrebbe presentarsi preclusiva di una qualsiasi attività informativa nei confronti dell'utenza, mentre, per quanto attiene il successivo art.7, l'Organismo ha richiesto, in primo luogo, alcuni interventi di riformulazione sulle previsioni contenute nel testo.

In materia di regali o altre utilità di modico valore, per maggiore chiarezza circa il limite del valore/anno dei 150 euro ha prospettato l'opportunità di operare una scelta analoga a quanto praticato dall' ANAC nel proprio codice di comportamento nel quale, per regali o altre utilità di modico valore, vanno intesi quelli di valore non superiore "in via orientativa" a 150 euro nell'arco dell'anno solare.

Sempre in merito all'art.7, l'O.I.V. ha offerto alcuni suggerimenti sul rispetto del Codice da parte dei dirigenti nelle diverse strutture di cui si compone l'Amministrazione.

Altre osservazioni hanno riguardato l'art.9 del testo con riferimento agli obblighi di comunicazione da parte dei dipendenti di partecipazione ad associazioni ed organizzazioni e l'art. 13 ove si ravvisa la necessità di un aggiornamento del testo alla luce della normativa in tema di trasparenza, di cui al d.lgs. 25 maggio 2016, n.97, nel frattempo emanata.

Ulteriori suggerimenti hanno riguardato l'art.16 in tema di pubblicità dei dati, documenti e informazioni e l'art.18 ove viene auspicata, anche tramite successive integrazioni, l'estensione delle regole di comportamento definite per i contratti e gli atti negoziali anche ad altri settori in relazione all'esposizione al rischio.

Infine, per quanto concerne l'art.19 vengono fornite indicazioni circa le funzioni dell'O.I.V. in materia di vigilanza, nonché in tema di monitoraggio.

Le osservazioni ed indicazioni formulate dall'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance sono state, in larga misura, recepite nel testo, considerato che è suscettibile di aggiornamento in relazione alle prescrizioni del prossimo Piano Nazionale Anticorruzione.

3) **Struttura**

Il Codice si articola in tre Titoli per complessivi n.21 articoli.



Ministero dell'Interno

- **Il Titolo I** - “Principi etici di buona Amministrazione e tutela della dignità e dei diritti dei dipendenti” contiene n. 2 articoli inerenti, rispettivamente, la tutela del rispetto della dignità e dei diritti propri di ciascun dipendente nonché l’impegno per l’Amministrazione, volto a migliorare la qualità dei servizi.

- **Il Titolo II** - “Disposizioni di carattere generale” è strutturato in 3 articoli (dall’art. 3 all’art. 5) nei quali vengono disciplinati, in modo conciso ed articolato, i contenuti e le finalità del Codice, i soggetti destinatari delle prescrizioni in esso contenute tenuto anche conto delle specialità di alcune carriere (carriera Prefettizia, Polizia di Stato, Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco) presenti all’interno dell’Amministrazione, nonché le forme di pubblicità da dare al documento.

- **Il Titolo III** - “Norme di comportamento” composto da n. 16 articoli (dall’art. 6 all’art. 21) costituisce la parte del testo in cui vengono disciplinati, nel dettaglio, i diversi obblighi comportamentali facenti capo ai dipendenti.

L’art. 6 “Principi generali” contiene i principi e le modalità generali di comportamento che ciascun dipendente è tenuto ad osservare anche per quanto, in particolare, attiene i rapporti con i destinatari dell’azione amministrativa nonché con le altre Amministrazioni pubbliche. Nel successivo art. 7 “regali, compensi ed altre utilità” è contenuto il divieto per il dipendente di chiedere e/o accettare per sé o per altri regali, o altre utilità. Viene fatta salva la possibilità di ricevere doni d’uso purché di modico valore effettuati in via occasionale nell’ambito delle normali relazioni di cortesia. Per regali di modico valore si è inteso individuare i doni che non eccedono, in via orientativa, cumulativamente il valore di 150,00 €, quale importo totale raggiungibile nel corso dell’anno. I regali o utilità ricevuti al di fuori dai casi consentiti dovranno essere prontamente restituiti dal dipendente al donante, informandone per iscritto il Dirigente e/o Funzionario di riferimento.

Nel caso di impossibilità o difficoltà nella restituzione, il dono viene posto a disposizione dell’Amministrazione per la sua successiva devoluzione a fini istituzionali o di beneficenza.

Negli artt. 8 e 9 vengono disciplinati, in modo articolato, gli aspetti attinenti la possibilità da parte del dipendente di ricevere eventuali incarichi di collaborazione extraistituzionale da parte di terzi (art. 8) ovvero di partecipare ad associazioni o organizzazioni (art. 9).

Nei successivi artt. 10 e 11 vengono regolamentati i conflitti di interesse nonché gli obblighi di astensione che i dipendenti sono tenuti ad osservare.

La materia attinente la prevenzione amministrativa della corruzione trova la sua regolamentazione nell’art. 12 “Prevenzione della corruzione” e nell’art. 13 “Trasparenza, integrità e tracciabilità”, quest’ultimo opportunamente aggiornato alla luce del recente d.lgs.n.97/2016.



Ministero dell'Interno

Di particolare rilevanza si presenta il complesso normativo attinente gli obblighi comportamentali che il dipendente è tenuto ad osservare tanto all'interno del proprio ambiente lavorativo che all'esterno dello stesso.

Tali obblighi sono disciplinati negli articoli dal 14 al 18 dello schema di Codice che offrono un quadro di insieme estremamente particolareggiato per quanto attiene i singoli doveri cui è tenuto il dipendente.

L'art.19 attiene, invece, ai compiti di vigilanza, monitoraggio e alle attività formative con la previsione per il Responsabile della prevenzione della corruzione di curare sia la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento all'interno dell'Amministrazione nonché il monitoraggio annuale sulla loro attuazione.

Nell'articolo 20 sono disciplinate, invece, le responsabilità connesse alla violazione dei doveri disciplinati nel Codice.

Il Codice si conclude con l'art.21 che fa espresso rinvio, per quanto non disciplinato, al "Codice generale" e, precisamente, alle disposizioni contenute nel Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n.62 recante: "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165".

Il Codice è adottato con decreto ministeriale.