



Codice di comportamento dell'Istat
Relazione illustrativa

Roma, Gennaio 2016

Premessa

L'art. 54, comma 5, del d. lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla legge n. 190 del 2012, stabilisce 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”. Tale Codice deve integrare e specificare il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, adottato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (nel seguito, “Codice generale”), il quale definisce “i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare” (art. 1, comma 1, del Codice generale).

Con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013 la Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche - Autorità Nazionale Anticorruzione (nel seguito, “ANAC”) ha definito le Linee guida e i criteri ai fini dell'adozione dei singoli Codici di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni.

Anche sulla base delle indicazioni a suo tempo impartite dal precedente Consiglio e della bozza predisposta da un Gruppo di lavoro interdipartimentale, lo scrivente ha predisposto l'allegata versione del Codice di Comportamento dell'Istat (nel seguito, “Codice”), che regola il complesso dei diritti, doveri e responsabilità che l'Istituto assume nei confronti dei propri stakeholder. Il Codice si compone di norme comportamentali e procedurali essenziali per il buon funzionamento, l'affidabilità e l'immagine dell'Istituto.

In base alla vigente normativa e alle indicazioni dell'ANAC, il Codice deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione (nel seguito, “RPC”).

La precedente versione del Codice

Nel dicembre 2013, l'allora RPC predisponendo una prima versione del Codice, sottoponendola, dopo aver acquisito il parere obbligatorio dell'Organismo indipendente di valutazione (nel seguito “OIV”), all'approvazione del Consiglio d'Istituto.

Nella seduta del 18 febbraio 2014, condividendo il parere precedentemente formulato dall'OIV, il Consiglio ravvisava la necessità di rivedere il testo presentato per tenere conto delle osservazioni dallo stesso formulate.

L'OIV, in particolare, aveva rilevato che nel testo presentato i dirigenti erano stati individuati nel direttore generale, nei direttori di dipartimento, nei direttori centrali e nei dirigenti dei servizi giuridici e amministrativi, con l'esclusione, quindi, dei dirigenti dei servizi di produzione e ricerca e degli uffici territoriali, mentre l'art. 5, comma 1, lett. a), del decreto di riordino dell'Istat (D.P.R. n. 166 del 2010) qualifica i servizi e gli uffici regionali come “uffici dirigenziali”; la lettera d) del medesimo

articolo fa riferimento “ai dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici regionali”. Analogamente, l’art. 7, comma 1, del Regolamento di organizzazione dell’Istituto (D.P.C.M. 28 aprile 2011) precisa che i servizi e gli uffici regionali “costituiscono uffici dirigenziali” e il comma 7 dell’art. 11 è riferito espressamente ai “dirigenti dei servizi e degli uffici territoriali” e ai “dirigenti preposti ai servizi di produzione e ricerca”. Infine, l’Atto organizzativo generale n. 1, approvato dal Consiglio dell’Istituto, ribadisce, all’art. 9, che i servizi di produzione e ricerca e gli uffici territoriali sono compresi tra gli uffici dirigenziali.

L’OIV, pertanto, sottolineava come il contrasto tra il Codice e la normativa di riferimento sull’organizzazione dell’Istat avrebbe potuto ingenerare confusione e determinare contraddizioni nell’applicazione concreta, essendo fondamentale individuare esattamente quali siano i soggetti cui competono il generale obbligo di vigilanza sull’applicazione del Codice nonché gli specifici obblighi di controllo e attivazione previsti a carico dei dirigenti.

Il Consiglio, in merito ai rilievi formulati dall’OIV, si pronunciava “nel senso di far rientrare nella nozione di dirigenti – ai fini del potere/dovere di attivazione del procedimento disciplinare e di adozione delle relative sanzioni, anche i dirigenti dei servizi di produzione e ricerca e degli uffici territoriali e dà mandato al responsabile della prevenzione della corruzione di tenere conto sia delle osservazioni emerse in seduta che di quelle prodotte dall’OIV ai fini della redazione di una bozza del Codice aggiornata da presentare al Consiglio.”

Al fine di dar seguito alle indicazioni del Consiglio, si è reso necessario riavviare il processo di aggiornamento del Codice, previo analitico esame ed approfondimento delle questioni più complesse.

Nel corso dell’anno 2015, il RPC è cessato dalla carica che l’Amministrazione aveva formalmente associato al titolare pro tempore dell’incarico di Direttore generale. Ciò ha determinato la necessità di un atto interno di riconferimento dell’incarico di RPC; in particolare, con deliberazione del 5 ottobre 2015, il Presidente ha confermato allo scrivente, attuale Direttore centrale del personale, l’incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che, quale Direttore Generale reggente, aveva precedentemente ricoperto sino al 28 gennaio 2015.

Procedura di adozione della presente versione

La procedura è stata riattivata in conformità alle indicazioni dell’ANAC; a seguito dell’acquisizione del parere obbligatorio dell’OIV e in considerazione dell’esigenza di garantire la partecipazione dei diversi portatori di interessi, l’attuale versione del

Codice è stato trasmessa alle Organizzazioni sindacali e alle strutture dirigenziali di livello generale ai fini dell'acquisizione di eventuali proposte di modifica.

Contestualmente, si è proceduto alla pubblicazione consultiva della nuova bozza del Codice sul sito internet istituzionale, con relativa informazione diffusa sulla intranet.

Al termine della fase consultiva, una struttura dirigenziale (la Direzione Centrale per gli Affari istituzionali, Giuridici e Legali - DCIG) ha formulato alcune considerazioni generali sul contenuto del Codice, mentre solo un'Organizzazione sindacale (FLC CGIL) ha trasmesso puntuali proposte di modifica.

Nella versione ora sottoposta all'approvazione del Consiglio e rispetto alla bozza pubblicata in fase consultiva, si è tenuto conto, laddove pertinenti ed accoglibili, di tali considerazioni e proposte di modifica.

Le principali innovazioni rispetto alla versione del gennaio 2014

Il Codice di comportamento dell'ISTAT integra le disposizioni contenute nel D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 e definisce le specifiche regole di comportamento che, nello svolgimento del proprio servizio, i dipendenti e, più in generale, il personale in servizio presso l'ISTAT sono tenuti ad osservare.

L'attuale versione del Codice, formulata tenendo in considerazione alcune indicazioni fornite dall'ANAC in occasione del recente aggiornamento del Piano nazionale anticorruzione, è stata predisposta sulla base delle precedenti osservazioni dell'OIV e delle indicazioni del Consiglio in ordine all'individuazione dei soggetti titolari del potere/dovere di attivazione del procedimento disciplinare e di adozione delle relative sanzioni.

Inoltre, nell'attuale formulazione, è stato inserito il riferimento ad alcuni dei principali provvedimenti che disciplinano l'attività statistica in ambito nazionale ed internazionale, alla Carta europea dei Ricercatori Codice delle statistiche europee e alle disposizioni previste dalla disciplina contrattuale di comparto e di area, anche al fine di indicare i principi normativi che sono posti a presidio della specificità dell'attività tecnologica e di ricerca.

Tali riferimenti avvicinano il Codice alla peculiarità dei compiti e alla specificità delle funzioni che l'Istituto è chiamato a svolgere.

I singoli articoli

Il documento elaborato si compone di 18 articoli.

Articolo 1- Disposizioni di carattere generale

L'articolo definisce la natura delle previsioni ivi contenute, sottolineando che le medesime integrano, ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n.165/2001, le previsioni del "Codice generale" (approvato con D.P.R. n. 62 del 16.04.2013).

In linea con la peculiarità dei compiti e alla specificità delle funzioni che l'Istituto è chiamato a svolgere, è stato inserito il riferimento ai principali articolati normativi e contrattuali che ne disciplinano l'attività istituzionale.

Articolo 2- Ambito di applicazione

L'articolo individua i destinatari del Codice in tutti i dipendenti dell'Istituto assunti a tempo determinato e indeterminato nonché nel personale in posizione di fuori ruolo, comando, distacco, a prescindere dal ruolo di appartenenza e dalla funzione esercitata. Inoltre, prevede che norme particolari siano previste per i dirigenti dell'Istituto e per i dipendenti che operano presso gli Uffici che curano le acquisizioni di beni, servizi e lavori. Definisce, ai soli fini dell'applicazione del Codice, i dirigenti come i titolari degli uffici dirigenziali di cui all'art. 7, comma 1, del D.P.C.M. 28 aprile 2011¹.

Prevede, infine, che le disposizioni contenute nel Codice siano estese, per quanto compatibili, ai collaboratori o consulenti dell'Istituto e ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano lavori per conto dell'Istituto.

Articolo 3- Principi generali

Con l'art. 3 vengono integrati i principi previsti nei primi due commi dell'art.3 del Codice generale, in particolare prevedendo le modalità che deve tenere il dipendente nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Articolo 4 - Regali, compensi e altre utilità

L'articolo in esame, ad integrazione delle disposizioni del Codice generale, dispone il divieto di chiedere, sollecitare, accettare per sé o per altri, o offrire regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore, stabilendo che per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelli di valore non superiore a 150,00 euro annui, anche sotto forma di sconto.

¹ "Costituiscono uffici dirigenziali ai sensi dell'articolo 5 comma 1, lett. a) del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 166 la Direzione Generale, i Dipartimenti di produzione e ricerca, le Direzioni Centrali, i Servizi, nonché gli Uffici Regionali di cui al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, denominati "Uffici Territoriali" ..."

Dispone inoltre il divieto per il dipendente di accettare incarichi di collaborazione o di consulenza, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, da persone o soggetti privati che abbiano o abbiano avuto in periodi precedenti rapporti o interessi economici significativi.

Rispetto alla versione pubblicata in fase consultiva ed in considerazione della proposta di modifica formulata da FLC CGIL (scheda 1 della relativa nota), si è proceduto a una parziale modifica del disposto della lettera b2), attraverso una diversa individuazione della sfera di soggetti interessati (non più tutti i partecipanti a procedure di evidenza pubblica, ma i soli aggiudicatari).

Articolo 5 – Partecipazione ad associazioni e organizzazioni

Tale disposizione si rende necessaria al fine di puntualizzare, in attuazione delle Linee Guida dell'ANAC, il termine entro cui deve essere comunicata all'Amministrazione la data di adesione all'associazione/organizzazione.

Non appare pertanto accoglibile la proposta di soppressione formulata da FLC CGIL (scheda 2 della relativa nota).

Articolo 6 - Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse

Al fine di evitare qualsiasi situazione che possa dar luogo a conflitti d'interesse, con l'articolo in esame viene previsto che il dipendente informi l'Amministrazione e il dirigente della struttura di appartenenza dei rapporti di collaborazione retribuiti che lo stesso intrattenga o abbia intrattenuto negli ultimi tre anni con i soggetti privati che operano nel ramo di competenza della struttura di appartenenza.

L'obbligo di comunicazione sussiste anche per i collaboratori esterni dell'Istituto in merito ai rapporti di parentela con i dipendenti dell'Istituto.

Viene inoltre confermata, nelle more dell'entrata in vigore del Regolamento disciplinante lo svolgimento di incarichi extra – istituzionali, la vigente disciplina applicativa delle disposizioni di cui all'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, in materia di svolgimento di incarichi extraistituzionali, nonché quelle relative allo svolgimento, da parte del personale di ricerca e tecnologo, delle attività destinate all'arricchimento professionale, di cui all'art. 58, comma 4, del CCNL relativo al quadriennio normativo 1998/2001².

E' stata accolta la proposta di modifica formulata da FLC CGIL (scheda 3 della relativa nota).

² "I ricercatori e tecnologi possono impiegare fino a 160 ore annue aggiuntive rispetto all'orario di lavoro indicato al punto 1) in attività destinate ad arricchimento professionale quali ricerca libera utilizzando le strutture dell'Ente, attività di docenza, organizzazione di seminari e convegni, collaborazioni professionali, perizie giudiziarie per le quali l'autorizzazione da parte dell'Ente, ove richiesta, è sostituita dalla preventiva comunicazione all'Ente medesimo da parte dell'interessato".

Articolo 7 - Obbligo di astensione

Ai sensi dell'articolo in esame, il dipendente ha l'obbligo di astenersi nelle fattispecie in chi sia chiamato ad assumere decisioni o svolgere comunque attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, parenti, affini o di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale e in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Prevede inoltre la procedura da adottare in tali casi attraverso una informativa resa al dirigente della struttura organizzativa di appartenenza, che decide in merito all'astensione informando il RPC il quale a sua volta cura la tenuta e l'archiviazione delle decisioni di astensione adottate.

Tale ultima previsione attua una specifica indicazione formulata dall'ANAC; non appare pertanto accoglibile la proposta di eliminazione formulata da FLC CGIL (scheda 4 della relativa nota).

Articolo 8 - Prevenzione della corruzione

L'articolo mira a responsabilizzare il dipendente prevedendo l'obbligo di collaborare con il RPC, osservando le misure contenute nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e partecipando al processo di gestione del rischio nei modi stabiliti dai relativi provvedimenti.

La collaborazione consiste anche nel comunicare in forma scritta al RPC i dati e le informazioni eventualmente richiestegli e a segnalare eventuali situazioni di illecito di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Tali segnalazioni, per le quali è garantita ogni misura di riservatezza affinché sia tutelato l'anonimato del segnalante ai sensi dell'articolo 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, sono archiviate a cura del RPC.

Articolo 9 - Trasparenza e tracciabilità

L'articolo in esame rinvia al Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità dell'Istituto per quel che riguarda il tema della Trasparenza e tracciabilità

Articolo 10 - Comportamento nei rapporti privati

La disposizione disciplina il comportamento che il dipendente deve assumere nei rapporti privati; in particolare, non deve assumere alcun comportamento che possa nuocere agli interessi o all'immagine dell'Istituto e non deve utilizzare né menzionare la posizione che ricopre al fine di ottenere indebiti benefici.

Articolo 11 - Comportamento in servizio

L'articolo in esame disciplina le modalità alle quali il dipendente deve attenersi nello svolgere la propria attività lavorativa. Una specifica previsione riguarda il materiale o le attrezzature di cui il dipendente dispone per ragioni di ufficio, i

servizi telematici e telefonici dell'ufficio e l'utilizzo della posta elettronica , che devono essere utilizzati nel rispetto dei vincoli posti dall'Istituto, anche ai fini di quanto previsto dalle politiche di sicurezza.

FLC CGIL (scheda 5 della relativa nota) propone di inserire uno specifico riferimento all'art. 58 ,comma 4, del CCNL quadriennio 1998/2001 che, peraltro, appare ultroneo, visto il rinvio generale alla disciplina contrattuale di riferimento già operato dall'articolo 1, comma 2, dell'attuale versione del Codice.

Articolo 12-Rapporti con il pubblico

Lo spirito di servizio, la correttezza, la cortesia e la disponibilità debbono caratterizzare l'operato del personale dell'Istituto, che ha l'obbligo di rispondere alle richieste degli utenti in maniera completa e accurata, garantendo altresì il rispetto dei termini di procedimento.

In considerazione della specificità dell'attività dell'Istituto, risultano particolarmente rilevanti le previsioni dei commi 4 e 5. Tale ultima disposizione, in particolare, prevede che i dipendenti debbano informare preventivamente il proprio dirigente dell'avvio di contatti con la stampa e che il dirigente, ricevuto il preavviso, debba a sua volta concordare con la struttura incaricata della gestione dei rapporti con la stampa le modalità di rilascio delle informazioni.

Relativamente a tale aspetto ed in considerazione dei profili di delicatezza che ne derivano, si ritiene che, allo stato, non risulti direttamente accoglibile la proposta FLC CGIL (scheda 6 della relativa nota) di sopprimere l'intero comma 5, salva specifica condivisione da parte del vertice dell'Istituto.

La scheda 7 della nota FLC CGIL appare inconferente.

Articolo 13-Disposizioni particolari per i dirigenti

La presente versione del Codice identifica la figura del "dirigente" nei titolari degli uffici dirigenziali di cui all'art. 7, comma 1, del D.P.C.M. 28 aprile 2011.

L'articolo in questione elenca le strutture organizzative dell'Istituto che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a) del D.P.R. n. 166/2010, hanno la natura di uffici dirigenziali; tra questi sono ricompresi i Servizi tecnici di produzione e ricerca e gli Uffici territoriali.

Il richiamo alla norma regolamentare è espressamente effettuato in tal senso dagli articoli 2, comma 1, 13, comma 1 e 15, comma 3 del Codice, che sono stati così modificati in attuazione delle indicazioni del Consiglio e dell'OIV e in sostanziale aderenza alle osservazioni formulate dalle Organizzazioni Sindacali in occasione della consultazione svolta sulla precedente versione del Codice.

La versione precedente identificava, infatti, la figura del "dirigente", ai fini della applicazione delle norme ivi contemplate, nei titolari degli uffici dirigenziali afferenti alla Direzione Generale (Direttore generale, Direttori centrali delle

Direzioni giuridico-amministrative e Dirigenti dei Servizi giuridico-amministrativi), degli uffici tecnici generali (Dipartimenti e Direzioni Centrali di produzione e ricerca), omettendo la figura dei titolari dei Servizi tecnici di produzione e ricerca e degli Uffici Territoriali. In particolare, l'OIV aveva evidenziato come l'omissione di tali figure dirigenziali, oltre a risultare non conforme alle previsioni di cui al D.P.R. n. 166/2010 e al D.P.C.M 28 aprile 2011, che identificano le strutture dirigenziali dell'Istituto, ponesse alcuni problemi di carattere funzionale in ordine ad una compiuta individuazione dei soggetti cui attribuire i compiti di vigilanza sull'applicazione del Codice.

La formulazione adottata con le presenti versioni degli articoli 2, comma 1, 13, comma 1 e 15, comma 3 del Codice ha dunque lo scopo di superare le criticità evidenziate, adottando una formulazione univoca per i diversi soggetti cui il Codice attribuisce funzioni di vigilanza, controllo e attivazione nella materia trattata, a prescindere dalla natura giuridica dei relativi incarichi.

Rispetto alle osservazioni formulate dalla DCIG e in considerazione della diversa disciplina contrattuale di riferimento, si ritiene di confermare l'esclusione dei Dirigenti tecnici dall'obbligo di cui al comma 3.

Non appare, infine, accoglibile la proposta di integrazione formulata da FLC CGIL (scheda 8 della relativa nota) in quanto il riferimento all'autonomia scientifica e professionale dei ricercatori e tecnologi è già esplicitata nel rinvio generale contenuto nell'articolo 1, comma 2, del Codice, mentre l'obbligo - contenuto nel comma 4 - di garantire un'equa distribuzione dei compiti tra il personale assegnato deve essere rimarcato a prescindere dalle attribuzioni delle strutture non dirigenziali in cui è eventualmente articolato l'ufficio dirigenziale.

Articolo 14- Contratti ed altri atti negoziali

Nelle gare di appalto il dipendente, al fine di garantire la parità di trattamento delle imprese partecipanti, deve favorire la massima partecipazione possibile alle procedure di scelta del contraente e deve astenersi da qualsiasi trattamento preferenziale, nonché dal compiere atti arbitrari che possano produrre effetti negativi per le imprese. Deve inoltre segnalare ogni comportamento non conforme alla normativa vigente, alle procedure e ai regolamenti interni dell'Istituto di cui dovesse venire a conoscenza nell'ambito dello svolgimento della propria attività.

Articolo 15-Monitoraggio e vigilanza. Procedimenti disciplinari

L'articolo in esame disciplina le funzioni di verifica sul livello di attuazione del Codice a cura del RPC, che provvede a comunicare i risultati del monitoraggio annuale all'ANAC e all'OIV.

Vengono inoltre puntualizzate le funzioni che, in riferimento alla procedura delineata dall'articolo 55-bis e seguenti del decreto legislativo n. 165/2001,

debbono essere svolte in tale ambito dai titolari degli uffici dirigenziali di cui all'art. 7, comma 1, del D.P.C.M. 28 aprile 2011.

L'OIV, a sua volta, è chiamato a svolgere l'attività di supervisione sull'applicazione del codice, assicurando che il rispetto dei precetti ivi contenuti assuma rilevanza nel sistema di misurazione e valutazione della performance ai fini della valutazione dei risultati conseguiti dal personale o dall'ufficio.

Infine, l'articolo prevede che l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, oltre alle funzioni proprie previste dal D.Lgs. 165/2001, svolga le attività previste dall'art. 15, comma 3 del Codice generale, garantendo, in particolare, supporto e collaborazione al RPC nelle attività di rilevazione e monitoraggio.

Articolo 16-Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del Codice

L'articolo in esame disciplina le conseguenze che si determinano a seguito di violazione dei doveri contenuti nel Codice generale e nel Codice; tali violazioni, configurandosi come comportamenti contrari ai doveri d'ufficio, costituiscono fonte di responsabilità disciplinare. Ai fini della determinazione del tipo e dell'entità della sanzione disciplinare irrogabile nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni, la violazione è valutata in ogni singolo caso, tenendo conto della gravità del comportamento e dell'entità del pregiudizio arrecato all'immagine dell'Istituto.

Le sanzioni disciplinari applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

Articolo 17-Strumenti di attuazione e programma di formazione

Al fine di assicurare la corretta comprensione del Codice sono previste apposite iniziative di formazione, diffusione e confronto con il personale, realizzate mediante strumenti e canali differenziati in base al ruolo ed alla responsabilità dei destinatari.

Articolo 18-Disposizioni finali

Le disposizioni finali disciplinano specificatamente i termini e le procedure di entrata in vigore del Codice, gli eventuali aggiornamenti ed integrazioni necessari in applicazione della normativa in materia o richiesti dall'ANAC o da linee guida comportamentali dettagliate in ragione di specifiche esigenze settoriali. Al fine di garantire la più ampia diffusione al Codice, così come previsto dall'art. 17 del Codice generale, l'articolo elenca in maniera dettagliata gli adempimenti che la Direzione Centrale del Personale dovrà porre in essere successivamente all'adozione da parte del Consiglio.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione
Paolo Weber