

ETICA DELLA LEGALITA' VALORE PUBBLICO E PERFORMANCE

Pillole di introduzione

IL CODICE DI COMPORTAMENTO



Il codice di comportamento come misura di legalità è uno strumento attraverso il quale una pubblica amministrazione stabilisce regole di condotta per dipendenti e collaboratori, con l'obiettivo di prevenire comportamenti illeciti, conflitti di interesse e fenomeni corruttivi.

In Italia, il codice di comportamento dei dipendenti pubblici è disciplinato principalmente dal D.P.R. 62/2013, successivamente modificato, e si collega alle misure di prevenzione della corruzione previste dalla legge n. 190/2012.

IL CODICE DI COMPORTAMENTO



Le funzioni:

Prevenzione della corruzione: stabilisce comportamenti volti a evitare situazioni di abuso o uso improprio del ruolo pubblico.

Imparzialità e trasparenza: impone al dipendente di agire nell'interesse pubblico, evitando favoritismi e conflitti di interesse.

Integrità: definisce standard etici e professionali ai quali il personale deve attenersi.

Responsabilità: la violazione delle regole può comportare conseguenze disciplinari, oltre alle eventuali responsabilità civili, amministrative o penali.

Promozione della cultura della legalità: il codice non è soltanto un insieme di divieti, ma uno strumento per orientare concretamente l'attività amministrativa verso correttezza e interesse pubblico.

Misura di legalità preventiva



In questo senso, il codice di comportamento rappresenta una misura di legalità preventiva: interviene prima che la condotta illecita si realizzi, fornendo ai dipendenti criteri chiari per prendere decisioni corrette e coerenti con i principi di buon andamento, imparzialità e integrità della pubblica amministrazione.

COMMENTARIO AI PRINCIPALI OBBLIGHI



D.P.R. 16 APRILE 2013, N. 62

Il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 costituisce il codice di comportamento generale dei dipendenti pubblici, adottato in attuazione dell'art. 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La sua funzione non è limitata alla disciplina dei rapporti interni all'amministrazione: il Codice rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali l'ordinamento mira a garantire imparzialità, integrità, buon andamento, prevenzione della corruzione e tutela dell'interesse pubblico, nel contesto del perseguimento del valore pubblico di cui al PIAO.

Il Codice deve essere letto insieme al codice di comportamento specifico adottato da ciascuna amministrazione, che integra e specifica le disposizioni del D.P.R. n. 62/2013.

Il testo è stato significativamente aggiornato dal D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81, che ha introdotto, tra l'altro, specifiche disposizioni sull'**utilizzo delle tecnologie informatiche**, dei social media e sulla tutela dell'ambiente. Le modifiche sono entrate in vigore il 14 luglio 2023.

ART. 1 – DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE



L'art. 1 individua la funzione fondamentale del Codice: stabilire i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta dei dipendenti pubblici.

La disposizione deve essere coordinata con l'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001, che pone il Codice al servizio della qualità dei servizi pubblici, della prevenzione della corruzione e del rispetto dei doveri costituzionali.

ART. 1 – DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE



La norma contiene due concetti fondamentali:
il Codice statale costituisce una disciplina generale e minima;
le singole amministrazioni possono prevedere regole ulteriori
attraverso il proprio codice di comportamento.
Ne deriva una struttura "a doppio livello":

ART. 1 – DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE



D.P.R. n. 62/2013 → codice generale

Codice dell'amministrazione → integrazione e specificazione

Il codice dell'amministrazione non può quindi contraddire il D.P.R., ma deve adattarne i principi alla concreta organizzazione e ai rischi specifici dell'ente.

Principio fondamentale:

Il dipendente pubblico non è chiamato semplicemente a rispettare una serie di divieti: deve orientare la propria condotta alla cura dell'interesse pubblico.

ART. 2 – AMBITO DI APPLICAZIONE



La disposizione definisce i soggetti ai quali si applica il Codice.

Esso si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

Le disposizioni vengono inoltre estese, per quanto compatibili, a:

- 1) collaboratori e consulenti;
- 2) collaboratori, anche professionali, delle imprese fornitrici di beni o servizi a favore dell'amministrazione.

Articolo 3 – Principi generali



L'art. 3 rappresenta uno dei nuclei fondamentali del Codice.

Il dipendente deve rispettare la Costituzione e deve servire la Nazione con disciplina e onore, conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

Il dipendente deve inoltre agire esclusivamente per le finalità istituzionali e senza utilizzare la propria posizione per conseguire vantaggi personali.

Articolo 3 – Principi generali



La norma collega direttamente la posizione del dipendente pubblico alla natura funzionale dell'attività amministrativa.

Il potere o la posizione ricoperta non appartengono al dipendente: sono strumenti attribuiti dall'ordinamento per perseguire finalità pubbliche.

Da qui deriva un principio fondamentale:

la funzione pubblica non può essere utilizzata per finalità private.

Questo principio è alla base anche delle successive disposizioni in materia di regali, conflitto di interessi, partecipazione ad associazioni e rapporti con soggetti privati.

Articolo 4 – Regali, compensi e altre utilità



L'art. 4 disciplina uno dei temi più delicati: la ricezione di regali, compensi e altre utilità.

Il dipendente non può chiedere né sollecitare, per sé o per altri, regali o altre utilità in relazione alle proprie funzioni.

Sono ammessi soltanto i regali d'uso di modico valore, effettuati nell'ambito delle normali relazioni di cortesia.

Articolo 4 – Regali, compensi e altre utilità



La disposizione deve essere interpretata in un'ottica di prevenzione del fenomeno corruttivo.

Non è necessario che il regalo determini effettivamente un atto contrario ai doveri d'ufficio: è sufficiente che esso sia collegato alla posizione o alle funzioni esercitate dal dipendente per creare un problema di imparzialità o, quantomeno, di apparenza di imparzialità.

È pertanto essenziale distinguere:

regalo ricevuto nell'ambito della normale cortesia;

utilità collegata alla funzione;

utilità finalizzata a influenzare il comportamento del dipendente.

Il codice dell'amministrazione può stabilire limiti più puntuali e procedure per la gestione dei regali.

Articolo 5 – Partecipazione ad associazioni e organizzazioni



Il dipendente deve comunicare la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni i cui ambiti di interesse possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio.

La norma non introduce un generale divieto di associazione.

La finalità è far emergere potenziali situazioni di interferenza.

Il legislatore non intende controllare la vita privata del dipendente, ma verificare se l'appartenenza a una determinata organizzazione possa incidere sulla sua imparzialità nello svolgimento delle funzioni.

Ne deriva un principio importante:

l'obbligo riguarda l'interferenza con l'attività d'ufficio, non la semplice appartenenza associativa in quanto tale.

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



L'art. 6 impone al dipendente di fornire informazioni relative ai rapporti di collaborazione e agli interessi finanziari che possono creare situazioni di conflitto. La disposizione costituisce uno strumento di trasparenza preventiva.

Il conflitto di interessi non coincide necessariamente con la corruzione.

Si può avere conflitto di interessi anche quando il dipendente non abbia compiuto alcun atto illecito.

Il conflitto rappresenta infatti una situazione nella quale un interesse personale può interferire, anche solo potenzialmente, con l'imparzialità richiesta nello svolgimento delle funzioni.

La logica è quindi:

conoscere il possibile conflitto → gestirlo → evitare che incida sull'attività amministrativa

Articolo 7 – Obbligo di astensione



Il dipendente deve astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o attività che possano coinvolgere interessi propri o di soggetti con i quali sussistano particolari rapporti.

L'astensione è uno degli strumenti più importanti di prevenzione del conflitto di interessi.

Non è necessario dimostrare che il dipendente abbia effettivamente favorito qualcuno. È sufficiente che ricorra una situazione prevista dalla disciplina che renda necessario sottrarsi alla decisione.

La corretta gestione dell'astensione richiede quindi:

- individuazione della situazione di conflitto;

- comunicazione al responsabile;

- valutazione della situazione;

- eventuale sostituzione del dipendente.

Il conflitto di interessi



Art. 6-bis L.241/1990

(((Conflitto di interessi).))

((1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale))

Articolo 16

Conflitto di interessi

1. Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia (...) alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

Il conflitto di interessi nel codice dei contratti



Articolo 16

Conflitto di interessi

2. In coerenza con il principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro.

3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione.

4. Le stazioni appaltanti adottano misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilano affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati.

Articolo 8 – Prevenzione della corruzione



L'art. 8 collega il comportamento individuale alla politica generale di prevenzione della corruzione.

Il dipendente deve rispettare le misure contenute negli strumenti di prevenzione adottati dall'amministrazione e collaborare con il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Articolo 8 – Prevenzione della corruzione



Il dipendente non è quindi un soggetto passivo del sistema anticorruzione.

È parte integrante del sistema di prevenzione.

La responsabilità anticorruzione assume una dimensione organizzativa: l'efficacia delle misure dipende anche dal comportamento quotidiano dei singoli dipendenti.

Articolo 9 – Trasparenza e tracciabilità



L'art. 9 impone al dipendente di assicurare la tracciabilità dei processi decisionali.

La tracciabilità permette di ricostruire:

- chi ha adottato una decisione;
- sulla base di quali informazioni;
- attraverso quale procedimento;
- con quali interlocuzioni;
- sulla base di quali presupposti.

La tracciabilità non deve essere intesa come un mero adempimento burocratico: costituisce uno strumento di accountability, cioè di possibilità di rendere conto dell'attività svolta.

Articolo 11-bis – Utilizzo delle tecnologie informatiche



È una delle principali novità derivanti dalla riforma del 2023.

Il D.P.R. 81/2023 ha introdotto una disciplina specifica sull'uso delle tecnologie informatiche da parte dei dipendenti pubblici.

La disposizione nasce dalla trasformazione digitale dell'amministrazione.

Computer, posta elettronica, sistemi informatici, piattaforme digitali e strumenti di comunicazione sono ormai parte integrante dell'attività lavorativa.

Articolo 11-bis – Utilizzo delle tecnologie informatiche



Il dipendente deve pertanto:

utilizzare gli strumenti informatici per finalità connesse al servizio;

rispettare le misure di sicurezza;

evitare utilizzi impropri;

proteggere dati e informazioni;

rispettare le regole interne dell'amministrazione.

La disciplina deve essere coordinata con la normativa in materia di protezione dei dati personali e sicurezza informatica.

Articolo 11-ter – Utilizzo delle tecnologie informatiche



Il dipendente deve pertanto:

utilizzare gli strumenti informatici per finalità connesse al servizio;

rispettare le misure di sicurezza;

evitare utilizzi impropri;

proteggere dati e informazioni;

rispettare le regole interne dell'amministrazione.

La disciplina deve essere coordinata con la normativa in materia di protezione dei dati personali e sicurezza informatica.

Articolo 11-ter – Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media



La riforma del 2023 ha introdotto anche specifiche disposizioni sull'utilizzo dei social media. Il D.P.R. 81/2023 è stato espressamente adottato anche per disciplinare l'uso delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media.

Il dipendente pubblico conserva naturalmente la propria libertà di espressione, ma deve evitare che l'utilizzo dei social:

- comprometta l'immagine dell'amministrazione;

- divulghi informazioni riservate;

- interferisca con il servizio;

- determini conflitti di interesse;

- utilizzi impropriamente la qualifica o il ruolo ricoperto.

Articolo 11-bis – Utilizzo delle tecnologie informatiche



Il dipendente deve pertanto:

utilizzare gli strumenti informatici per finalità connesse al servizio;

rispettare le misure di sicurezza;

evitare utilizzi impropri;

proteggere dati e informazioni;

rispettare le regole interne dell'amministrazione.

Il tema deve essere affrontato attraverso un necessario equilibrio tra:

libertà di espressione del dipendente $\leftrightarrow$ doveri di correttezza, riservatezza e tutela dell'immagine dell'amministrazione.

. Articolo 16 – Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del Codice



La violazione delle regole di comportamento può infatti costituire illecito disciplinare secondo quanto previsto dalla normativa e dalla contrattazione collettiva.

L'art. 54 del D.Lgs. 165/2001 stabilisce espressamente che la violazione dei doveri contenuti nel Codice è fonte di responsabilità disciplinare e può assumere rilievo anche sotto altri profili di responsabilità quando ne ricorrano i presupposti.

. Articolo 16 – Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del Codice



È importante evitare un equivoco:

la violazione del Codice non determina automaticamente una specifica sanzione in ogni caso.

La risposta disciplinare deve essere valutata considerando:

gravità della condotta;

intenzionalità;

circostanze concrete;

eventuale reiterazione;

danno prodotto;

posizione ricoperta;

disposizioni legislative e contrattuali applicabili.

Il Codice costituisce quindi una fonte di obblighi comportamentali che si inserisce nel più ampio sistema disciplinare del pubblico impiego.



Luca Del Frate