

Il Codice di Comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni e la sfida digitale sul lavoro: le regole per governare il cambiamento

La normativa anticorruzione introdotta dalla L. 190/2012 ha fatto sì che la Pubblica Amministrazione italiana abbia dovuto celermente confrontarsi con una serie di istituti di nuova concezione e con una serie di provvedimenti che hanno indubbiamente contribuito ad un cambio di mentalità e di comportamenti dei Pubblici Dipendenti.

Pensiamo ad esempio alle regole sulla trasparenza amministrativa, all'adozione del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, trasfuso successivamente nel Piano Integrato di attività e di organizzazione (P.I.A.O.), al nuovo sistema degli accessi civici che, da un certo momento in avanti, hanno "governato" l'agere della P.A. del nostro Paese secondo il principio della massima trasparenza.

Il provvedimento che ha oltremodo contribuito in maniera determinante al cambio culturale ed organizzativo verso maggiori attenzioni alle relazioni interne ed esterne dei pubblici dipendenti è il "Codice di Comportamento" adottato, come è noto, con il DPR 62 del 16/04/2013.

Detto provvedimento, che nel tempo ha assunto, rispetto alle precedenti edizioni, un ruolo sempre più incisivo, non si è limitato ad introdurre nuovi doveri per il dipendente, che vanno ad integrarsi con quelli già noti previsti dal T.U.P.I. e dai CCCCNLL, ma addirittura

prevede all'art. 16, co. 1, primo capoverso, che *"la loro violazione integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio"*.

Il Codice di Comportamento, per sua natura, rappresenta i valori dell'Amministrazione a cui i Dipendenti devono adeguarsi poiché "socialmente condivisi"; valori che devono "orientare" l'attività quotidiana del dipendente,

sia nelle relazioni con il pubblico sia nella "sfera privata" e devono rispondere in maniera tempestiva ai processi di cambiamento dell'amministrazione sapendo cogliere altresì le rapide trasformazioni della nostra moderna società.

In via generale è possibile affermare che un Codice contiene una serie di elementi che possono fungere da comune denominatore in quanto:

- a) Sono l'espressione dei valori che devono guidare la condotta dei dipendenti della Pubblica Amministrazione;
- b) Elencano le responsabilità dei dipendenti rispetto all'organizzazione e rispetto ai cittadini;
- c) Elencano le responsabilità dell'organizzazione rispetto ai dipendenti.

Al dipendente è consentito l'utilizzo degli strumenti informatici forniti dall'amministrazione per poter assolvere alle incombenze personali purché l'attività sia contenuta in tempi ristretti e senza alcun pregiudizio per i compiti istituzionali, mentre è assolutamente vietato l'invio di messaggi di posta elettronica che siano oltraggiosi, discriminatori o che possano essere, in qualunque modo, fonte di responsabilità dell'amministrazione

Lo schema del DPR 62/2013 è stato oggetto di modifiche, anticipate dalle disposizioni del decreto legge n. 36/2022, che aveva introdotto il comma 1-bis all'art. 54 del d.lgs. 165/2001, il quale dispone che *"Il codice contiene, altresì, una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione"*

e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione".

Una sottolineatura dovuta in ragione dell'utilizzo dei social media ormai incontrollabile: i cambiamenti causati dalle nuove piattaforme digitali sono così evidenti e drastici in quanto coinvolgono appieno la vita sociale di chi li utilizza, il modo di rapportarsi con gli altri e lo stesso modo di pensare e di comportarsi dell'intera collettività.

Secondo la rilevazione "Digital 2024" che elabora un report annuale che analizza lo scenario social e digital a livello locale e globale, realizzato da "We are social", le persone attive sui social media hanno superato i 5 miliardi; ben 266 milioni in più nell'ultimo anno. Circa 2 ore e 23 minuti al giorno è il tempo che gli utenti trascorrono sulle piattaforme per connettersi con gli altri, intrattenersi e cercare informazioni sui prodotti preferiti.

Lo scenario digitale e l'evoluzione delle piattaforme, ha attirato pertanto l'attenzione del legislatore che ha sentito il dovere di integrare le disposizioni del Codice di Comportamento ponendo limiti nell'utilizzo delle piattaforme social soprattutto per evidenti ragioni di opportunità e per tutelare l'immagine della P.A. da eventuali "storture" che potrebbero derivare da una non appropriata gestione dello strumento da parte del dipendente.

Inoltre, non a caso, l'art. 4 del sopra citato decreto legge n. 36/2022 aveva anche previsto un obbligo per le PPAA di svolgere *"un ciclo formativo la cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico"*, oltre alla necessità di provvedere all'aggiornamento del Codice di Comportamento ex art. 54 d.lgs. 165/2001, tenuto conto delle importantissime novità introdotte proprio dal d.l. 36/2022.

E' stato successivamente pubblicato in G.U. 150/2023 il D.p.r. 81 del 13/06/2023, recante *"Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*, le cui disposizioni sono entrate in vigore dal 14 luglio 2023.

Le modifiche al Codice di Comportamento si sono rese indispensabili per il pieno raggiungimento della Milestone M1C1-58 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) denominata *"Entrata in vigore degli atti giuridici per la riforma del pubblico impiego"* basata sulla riforma della Pubblica Amministrazione.

La riforma, inserendo dopo l'art. 11 "Comportamento

in servizio", gli articoli 11 bis e 11 ter al "corpus" del DPR n. 62/2013, si concentra, in particolare, sull'utilizzo delle piattaforme social da parte dei dipendenti che potranno anche essere passibili di sanzione disciplinare se non le utilizzeranno in maniera corretta causando danni all'immagine della stessa Amministrazione.

Viene riconosciuta alle Amministrazioni la possibilità – per mezzo dei propri responsabili di struttura - di svolgere gli accertamenti necessari e adottare ogni misura atta a garantire la sicurezza e la protezione dei sistemi informatici, delle informazioni e dei dati, in base a LLGG adottate dall'Agenzia per l'Italia Digitale, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, visti gli inevitabili riflessi "privacy" che ne potrebbero derivare dall'attività.

Altra disposizione di assoluta importanza è quella relativa all'utilizzo degli account istituzionali che viene consentita ai dipendenti esclusivamente per lo svolgimento dei compiti dell'Amministrazione e senza compromettere né la sicurezza né la immagine della stessa.

Solamente a causa di forza maggiore e/o in caso di impossibilità di accesso a quello istituzionale, gli account personali possono essere utilizzati per attività o comunicazioni afferenti il servizio.

Ulteriori raccomandazioni riguardano la corrispondenza digitale: è previsto infatti che i dipendenti debbano firmare i messaggi di posta elettronica che inviano e che di conseguenza siano responsabili del loro contenuto: il cittadino che riceve la missiva dovrà quindi essere in grado di risalire al soggetto mittente, che peraltro dovrà indicare nel messaggio il suo recapito istituzionale.

Al dipendente è consentito inoltre l'utilizzo degli strumenti informatici forniti dall'amministrazione per poter assolvere alle incombenze personali senza doversi allontanare dalla sede di servizio, purché l'attività sia contenuta in tempi ristretti e senza alcun pregiudizio per i compiti istituzionali, mentre è assolutamente vietato l'invio di messaggi di posta elettronica, all'interno o all'esterno dell'amministrazione, che siano oltraggiosi, discriminatori o che possano essere, in qualunque modo, fonte di responsabilità dell'amministrazione.

In ordine a disposizioni più specifiche sull'uso dei social, l'art. 11 ter dispone che i dipendenti devono assumere tutte le iniziative per evitare che nell'utilizzo dei propri account possano essere attribuiti all'ente i propri giudizi e le proprie opinioni e devono astenersi da ogni "intervento o commento" che possa determinare un nocumento "al prestigio, al decoro o all'immagine" dell'Ente e, più in generale, di tutte le PP.AA.

Altra previsione dettata dalla novella è quella per cui, come principio di carattere generale, le comunicazioni relative al servizio non si svolgono tramite conversazioni

pubbliche né su piattaforme digitali né sui social media, ad eccezione delle attività o comunicazioni per le quali l'utilizzo degli stessi social media risponde ad esigenze di carattere istituzionale.

Lo stesso testo stabilisce inoltre che nei Codici di Comportamento integrativi possa essere inserita la "social media policy", per ognuna delle piattaforme tecnologiche ed in esse devono essere individuate e graduate come responsabilità *"tutte le condotte che possono danneggiare la reputazione delle amministrazioni"*.

Il nuovo testo della disposizione si completa con il divieto ai dipendenti, di "divulgare o diffondere per ragioni estranee al loro rapporto di lavoro documenti, anche istruttori, ed informazioni di cui essi abbiano la disponibilità".

Il DPR 81/2023 non si limita solamente ad attenzionare gli aspetti social ma interviene integrando anche altri articoli del testo storico del DPR 62/2013.

Viene modificato il testo dell'articolo 12 rubricato "Rapporti con il pubblico" laddove è previsto che i dipendenti debbano essere impegnati a svolgere la propria attività in modo da raggiungere il risultato della soddisfazione dell'utente e che, fatto salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, devono evitare dichiarazioni che possano nuocere al decoro o all'immagine dell'ente e, più in generale, delle PA.

Si tratta di una specificazione che si inserisce nel contesto della disciplina dei rapporti con il pubblico, in cui sono già elencati una serie di precetti eterogenei che il dipendente pubblico deve seguire nell'adempimento delle sue funzioni, allo scopo di favorire (come sottolinea l'ANAC nelle proprie Linee Guida) un rapporto collaborativo tra amministrazione e cittadini per il miglioramento della qualità e dell'utilità delle prestazioni rese.

Un richiamo apprezzabile al concetto di "spirito di servizio", che contiene in sé non solo la convinzione di operare nello svolgimento di un dovere, ma anche nella continuità, visto che nemmeno nei rapporti privati, come rimandato dall'art. 10, il dipendente si può liberare dalla responsabilità di non nuocere all'immagine dell'amministrazione, e visto il successivo comma 3 dell'art. 12 che espressamente sottolinea l'importanza di assicurare la continuità del servizio, senza alcuna diminuzione di intensità dello standard considerato e nel rispetto dei principi di correttezza, cortesia e disponibilità, quali specifiche declinazioni del principio di diligenza del dipendente pubblico.

Altri doveri, sempre contenuti nell'art. 12, comma 1, rispondono alla stessa logica orientata alla soddisfazione dell'utenza: il dovere di rispondere nel modo più

accurato e completo possibile alla corrispondenza e alle chiamate telefoniche; la necessità, qualora la richiesta sia pervenuta all'ufficio non competente, di indirizzare a quello competente; il dovere di non rifiutare prestazioni a cui sia tenuto con motivazioni generiche; il dovere di rispettare gli appuntamenti con i cittadini e di rispondere senza ritardo ai loro reclami.

Il dipendente inoltre è tenuto a presidiare il rispetto degli standard di qualità e di quantità fissati dall'amministrazione anche nelle apposite carte dei servizi, assicurando la continuità del servizio, e consentendo agli utenti la scelta tra i diversi erogatori e fornire loro informazioni sulle modalità di prestazione del servizio e sui livelli di qualità.

Da sottolineare che, nell'ottica della maggiore soddisfazione dell'utente, sarebbe stato opportuno inserire all'interno del "corpus" del Codice un espresso riferimento al linguaggio che gli operatori dovrebbero utilizzare nei confronti dell'utenza: la mancanza di un espresso richiamo dell'uso di un linguaggio chiaro e comprensibile, nell'attuale versione del Codice sembra particolarmente singolare, anche in considerazione che il rinvio che l'art. 9 fa agli *"obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti"*.

Dovere di chiarezza e comprensibilità che è invece rintracciabile nel D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i., tra i principi da seguire nella pubblicazione di informazioni online (la semplicità di consultazione e la comprensibilità sono espressamente indicate nella "qualità delle informazioni" dall'art. 6 del decreto "trasparenza", come, del resto, è previsto in tanta parte della normativa recente, che fa di immediatezza, chiarezza, semplicità e comprensibilità la base del "comprendere", del "volere" e, di conseguenza dell'"agire").

Viene inoltre modificato anche l'articolo 13 relativo alle "Disposizioni particolari per i Dirigenti" a cui vengono richiesti comportamenti orientati ad esigenze di integrità, imparzialità, buona fede, correttezza, parità di trattamento, equità, inclusione e ragionevolezza, nonché a favorire la crescita professionale del personale assegnato, nonché a garantire il benessere organizzativo e lo sviluppo di un clima armonioso e di leale collaborazione, nonché per la circolazione delle informazioni, per la inclusione e la valorizzazione delle differenze. È previsto ora, un inedito dovere del dirigente, che deve favorire non solo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, come previsto nel testo storico del Codice, ma anche di relazioni, interne ed esterne alla struttura, basate su una leale collaborazione e su una reciproca fiducia.

I dirigenti devono inoltre provvedere alla valutazione dei

dipendenti “misurando il raggiungimento dei risultati ed il comportamento organizzativo”.

Un’ulteriore modifica riguarda l’articolo 15 rubricato: “Vigilanza, monitoraggio e attività formative” il quale prevede lo svolgimento di “cicli formativi per i dipendenti sui temi dell’etica pubblica e sul comportamento etico, da svolgersi obbligatoriamente, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità”.

Il legislatore della novella attenziona particolarmente i contenuti della formazione specifica: se il Codice di comportamento già prevedeva, al comma 5 dell’art. 15, la necessità di attività formative sul tema della trasparenza e integrità, il nuovo comma 5 bis allarga la prospettiva includendo una formazione sul tema dell’etica pubblica e del comportamento etico.

Ciò vuol dire che la formazione sul tema dell’integrità (misura obbligatoria di prevenzione della corruzione) non può ridursi a un aggiornamento professionale e nemmeno alla mera conoscenza degli strumenti (la normativa, i vari Piani, i codici di comportamento), ma deve invece andare oltre, per consentire ai dipen-

denti pubblici di *interiorizzare* regole e standard di comportamento a presidio dell’integrità delle amministrazioni, in quella che l’ANAC già nel PNA 2013 definiva “una formazione con approccio valoriale”. D’altronde, anche secondo la Raccomandazione OCSE sull’integrità nel settore pubblico del 2017, “scopo della formazione non è solo conoscere le regole, ma rendere i dipendenti pubblici in grado di affrontare correttamente i dilemmi etici e rendere gli standard di integrità pubblica applicabili e significativi nei loro contesti personali”. Si tratta, quindi, del passaggio fondamentale dal conoscere al comprendere le regole e interiorizzarle, elaborando delle qualità particolari che permettano di identificare e, soprattutto, decodificare il dilemma etico significa ripensare in parte la formazione tradizionale, per consentire ai dipendenti pubblici di sviluppare e promuovere le competenze per l’integrità.

Una riflessione: il codice di comportamento, a differenza di altri piani strategici (come il PNA, o il PIAO) è per sua natura strutturalmente destinato a durare per un orizzonte temporale ampio, vista anche la sua funzione “didattica” e di compendio dell’etica pubblica; per questo, sarebbe stata auspicabile una riforma ancora più generale: ad esempio, non è trattato il tema, particolarmente rilevante in considerazione della delicata fase di attuazione del PNRR, della trasparenza dei rapporti con i portatori di interessi e la sinergia con l’antiriciclaggio, tematiche fondamentali per una piena promozione e diffusione di una cultura dell’integrità.

E’ comunque apprezzabile lo sforzo compiuto, per preservare l’immagine della P.A., proteggere, a livello sostanziale, proprio l’integrità e la trasparenza dell’azione amministrativa, riguardo le dichiarazioni dei dipendenti sui social network perché comunque questo rappresenta il fenomeno più dirompente della nuova epoca di globalizzazione delle informazioni e della comunicazione, posto che risulta sempre oltremodo difficoltoso tracciare una linea di separazione tra affermazioni di legittima libertà ed espressione del pensiero, da espressioni censurabili ed incompatibili con lo status, importante, di pubblico dipendente: con la riforma in argomento si è certamente fornita una prima risposta. Per tutte le novità introdotte dal DPR n. 81/2023 viene disposto che le amministrazioni debbano provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

L’ennesima sfida questa, per una pubblica amministrazione sempre maggiormente improntata ai tempi dell’etica e dell’integrità, pilastri della normativa della prevenzione della corruzione, ma soprattutto con uno sguardo attento ai bisogni della collettività.

