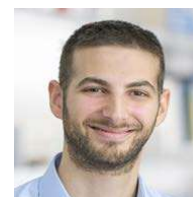




AGGIORNARE IL CODICE DI COMPORAMENTO. LE NOVITÀ DEL DPR 81/2023



di **Luca BISIO**

Partner FarePA s.r.l. -

Componente Comitato Scientifico e Docente A.N.U.T.E.L.

e **Norman LUBELLO**

Consulente e Formatore FarePA s.r.l.

1. Perché aggiornare il Codice di comportamento?

Dal Piano Nazionale Anticorruzione 2019 è iniziato un percorso di rinnovamento della disciplina per il contrasto del rischio corruttivo nelle Pubbliche Amministrazioni. Tra i principali protagonisti di questo cambiamento vi sono tre strumenti interdipendenti tra loro, quali:

- la sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO;
- il whistleblowing;
- il codice di comportamento.

Tali documenti rappresentano i pilastri della moderna prevenzione della corruzione e sono stati oggetto di numerosi sviluppi, generati sia dalla normativa che dalle soft law dell’A.N.AC.

In particolare, il Codice di comportamento è stato oggetto di importanti modifiche ed integrazioni, a partire dall’ancora attuale Delibera A.N.AC. 177/2020, fino alle più recenti disposizioni del DPR 81/2023. Pertanto, al fine di adempiere sostanzialmente alla rinnovata normativa e rendere il Codice di comportamento uno strumento efficace per l’organizzazione, è opportuno effettuare un suo aggiornamento, tenendo conto che:

- ai sensi della Delibera A.N.AC. 177/2020, il Codice deve contenere i doveri di comporta-

mento utili a contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle misure di prevenzione della corruzione contenute nella sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO. Inoltre, l’analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti deve essere strettamente connessa al processo di gestione del rischio sviluppata nella suddetta sottosezione, così come vi deve essere una connessione tra i processi individuati e i contenuti del Codice;

- il D.Lgs. 24/2023 e l’antecedente Delibera A.N.AC. 469/2021 hanno strutturalmente modificato l’istituto del whistleblowing, il quale dovrebbe trovare nel Codice degli elementi di comportamento utili a una sua efficace applicazione, al fine di armonizzare i due strumenti e, soprattutto, prevedere specifici doveri in capo ai soggetti coinvolti nella procedura di segnalazione di condotte illecite (es. RPCT, istruttori, eventuali altri destinatari...);
- il DPR 81/2023 ha introdotto una serie di nuove disposizioni, in ragione di quanto già previsto dal D.L. 36/2022, convertito con modificazioni, dalla L. 79/2022, recante “*Ulteriori misure urgenti per l’attuazione*

del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”, soprattutto al fine di rendere i Codici di comportamento più adeguati alle evoluzioni sociali e tecnologiche del Paese.

Alla luce di quanto detto, l’aggiornamento del Codice è un passaggio fondamentale per adeguarne il contenuto ai diversi cambiamenti intercorsi. Si ricorda che, ai sensi dell’art. 19, c. 5 lett. b) del D.L. 90/2014, nel caso in cui l’amministrazione ometta l’adozione del Codice di comportamento riceverà una sanzione amministrativa, irrogata dall’A.N.AC., non inferiore a mille euro e non superiore a diecimila euro. È importante precisare che ai sensi della Delibera A.N.AC. del 9 settembre 2014, “*Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio per l’omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento*”, s’intende per “*omessa adozione*” anche l’approvazione di un provvedimento meramente riproduttivo del Codice di comportamento nazionale, emanato con il DPR 62/2013 e succ. mod.

2. Quali sono le novità del DPR 81/2023?

Il DPR 81/2023 modifica alcune

disposizioni del Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici ex DPR 62/2013. L'obiettivo di tali cambiamenti è quello di presidiare con maggior puntualità alcuni temi oggi di maggiore interesse nella Pubblica Amministrazione. La finalità dei seguenti paragrafi è quella di analizzare tali novità, suggerendo alcuni spunti di riflessione per l'aggiornamento del Codice dell'amministrazione.

2.1 Utilizzo delle tecnologie informatiche

Sul tema dell'utilizzo delle tecnologie informatiche è stato introdotto, nel DPR 62/2013, il nuovo art. 11-bis. Tali disposizioni sono solo alcune tra le molteplici risposte dei Paesi membri dell'Unione Europea alle sempre più ardue attuate sul piano tecnologico. Infatti, nell'ultimo decennio si è assistito a una trasformazione della disciplina, prima circoscritta alla privacy, ad una ben più eterogenea protezione dei dati personali. Al tempo stesso, la maggior digitalizzazione della società post-pandemica e le minacce sorte con l'inizio del conflitto in Ucraina hanno portato a riconsiderare come prioritarie le preoccupazioni sulla gestione delle tecnologie informatiche nelle Pubbliche Amministrazioni.

Pertanto, anche alla luce dell'art. 32 del GDPR, i responsabili di struttura avranno il compito di *“adottare ogni misura atta a garantire la sicurezza e la protezione dei sistemi informatici, delle informazioni e dei dati”* e svolgere i relativi accertamenti, qualora necessari (art. 11-bis, c.1 del DPR 62/2013). Inoltre, anche il dipendente che ricorrere, ad esempio in lavoro agile o in

missione, a dispositivi elettronici personali sarà tenuto ad adottare ogni misura atta a *“garantire la sicurezza e la protezione delle informazioni e dei dati, tenendo conto delle migliori pratiche e degli standard nazionali, europei e internazionali per la protezione delle proprie reti qualora il dipendente utilizzi dispositivi elettronici personali”* (art. 12, c.3-bis del D.Lgs. 82/2005). Sarà quindi opportuno definire doveri di comportamento utili a regolare, ad esempio:

- l'accesso a connessioni internet sicure, anche al di fuori degli edifici dell'amministrazione;
- l'uso di webcam e microfoni;
- l'utilizzo di spazi di archiviazione adeguati.

A ogni modo, a prescindere dall'utilizzo di un dispositivo personale o di proprietà dell'amministrazione, si deve evitare l'uso di caselle di posta elettronica personali per svolgere attività afferenti il servizio, salvi i casi di forza maggiore dovuti a circostanze in cui il dipendente, per qualsiasi ragione, non possa accedere all'account istituzionale.

Il messaggio di posta elettronica deve sempre fornire la possibilità per il destinatario di identificare e contattare, tramite recapito istituzionale telefonico o e-mail, il dipendente mittente della comunicazione. In questo senso, si raccomanda alle Amministrazioni di definire specifiche regole per la firma dei messaggi di posta elettronica.

Infine, l'art. 12-bis del DPR 62/2013 si sofferma sulla responsabilità del dipendente circa il proprio account istituzionale, il quale:

- può essere utilizzato solo per fini connessi all'attività lavora-

tiva, o ad essa riconducibili;

- non può essere utilizzato per l'invio di messaggi che possano essere oltraggiosi, discriminatori o che possano costituire fonte di responsabilità per l'Amministrazione.

Appare evidente l'intento del legislatore di responsabilizzare maggiormente i dipendenti circa l'uso degli strumenti elettronici, anche al fine di evitare di ripetere incresciosi fenomeni di cronaca nei quali una cattiva gestione di tali mezzi ha comportato ripercussioni negative per l'Ente, anche in termini di immagine.

2.2 Gestione dei mezzi di informazione e dei social media

L'introduzione dell'art. 11-ter del DPR 62/2013 definisce nuovi doveri di comportamento nell'utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media. Tale articolo si è reso necessario anche in esito ad alcuni casi relativi ad esternazioni sui social stessi, da parte di funzionari pubblici, che hanno poi arrecato danni d'immagine per l'Amministrazione di appartenenza. Di fatto, tali disposizioni regolano anche l'uso di questi canali di comunicazione nella vita privata del dipendente. Infatti, anche nell'utilizzo dei propri account personali (es. Facebook, Instagram, Twitter...), il dipendente è tenuto a osservare ogni cautela affinché le proprie opinioni o i propri giudizi su eventi, cose o persone, non siano in alcun modo attribuibili all'Amministrazione di appartenenza. Si deve creare quindi una netta separazione tra l'opinione personale del dipendente, resa in ragione della sua esperienza da

privato cittadino, e l'esternazione collegata a fatti o eventi relativi alla sua attività di servizio. Resta comunque fermo, anche nel caso di ricorso ad altri mezzi di informazione, il dovere di astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza, o della Pubblica Amministrazione nel senso più ampio.

Inoltre, in linea generale e salvo le attività per le quali il loro utilizzo risponde ad una esigenza di carattere istituzionale, non si possono utilizzare i social media, o altre piattaforme digitali caratterizzati da conversazioni pubbliche, per le comunicazioni afferenti direttamente o indirettamente il servizio.

I primi commi dell'art. 11-ter del DPR 62/2013 sono quindi particolarmente restrittivi circa l'uso dei social media, siano essi personali o istituzionali. Il successivo comma 4 del Decreto invece racchiude una disposizione molto delicata: la possibilità per le Amministrazioni di approvare una specifica social media policy. Tale atto, il quale può essere incluso nel Codice stesso, deve individuare i comportamenti nell'uso di tali piattaforme che possano danneggiare la reputazione delle Amministrazioni, graduandoli in base al livello gerarchico e di responsabilità del dipendente.

L'introduzione della social media policy, la quale dovrebbe essere intesa quale fondamentale nelle sole Amministrazioni che utilizzano o vogliono implementare tali canali di comunicazione, è di per sé una delle novità più complesse del nuovo DPR 81/2023. Innanzi-

tutto, è opportuno soffermarsi sulla definizione di social media policy. Essa potrebbe essere generalmente intesa quale l'insieme delle regole per l'utilizzo etico e corretto dei social media. Tuttavia, la complessità delle interazioni sociali moderne sulla rete comporta diverse riflessioni.

In primo luogo, vi sarebbe il tema dell'ambito soggettivo di applicazione di questo tipo di policy. Pacifico che si avrebbero delle regole per i dipendenti dell'amministrazione, resta poi fondamentale definire delle ulteriori disposizioni per eventuali fornitori da includere nel contratto. Infatti, le amministrazioni potrebbero affidare la gestione dei social media a soggetti terzi e, a ogni modo, c'è da considerare che ciascuna piattaforma ha poi le sue policy, tipicamente connaturate in ordinamenti giuridici molto differenti da quello italiano.

In secondo luogo, il flusso di comunicazioni sui canali social è molto più complesso e articolato rispetto ad altri mezzi di comunicazione o media. Infatti, vanno a coesistere flussi di comunicazione:

- dall'Amministrazione a tutti gli utenti (es. promozione di un evento);
- tra singoli utenti e Amministrazione (es. reclamo circa le modalità di accesso a un servizio);
- dall'Amministrazione ai singoli utenti (es. risposta a una richiesta di informazioni);
- tra gruppi di utenti, formati spontaneamente in seguito alla comunicazione dell'Amministrazione (es. polemica relativa a fatti e accadimenti locali).

Le suddette fattispecie, elencate a titolo esemplificativo e non esau-

stivo, richiedono sforzi molto eterogenei per l'Amministrazione. In particolare, il flusso di commenti dei cittadini in risposta a un messaggio pubblicato dall'Amministrazione, comporta la necessità di gestire le interazioni e ciò, a sua volta, implica la definizione dei tradizionali ruoli di "Amministratore" e "moderatore", ciascuno di questi legato a specifiche job description, obiettivi di performance e doveri di comportamento. Si pensi ad esempio alla casistica del dipendente che risponde in modo tardivo a una richiesta degli utenti o, peggio, in modo inadeguato od offensivo. Tale fattispecie si può verificare quando vi sono delle carenze organizzative, sia nella definizione del ruolo e dei compiti del dipendente che in caso non vi sia l'opportuna formazione sui doveri di comportamento che scaturiscono da questo tipo di mansioni.

In terzo luogo, si rende necessario definire anche una policy per gli utenti, stabilendo ex ante le regole per l'interazione con gli account istituzionali dell'Amministrazione e descrivendo le possibili conseguenze nella violazione di tali disposizioni (es. esclusione dalla pagina o da un gruppo e sospensioni temporanee). La comunicazione digitale moderna dovrebbe peraltro mirare a raggiungere una certa "netiquette", quindi un insieme di regole e consuetudini informali che disciplinano la buona condotta di un utente in internet, con particolare riferimento alle relazioni con gli altri utenti. Se si pensa al forte ruolo di contatto della maggior parte delle Pubbliche Amministrazioni, così come all'eterogeneità dell'u-

tenza di riferimento, tali argomentazioni non possono essere tralasciate relativamente alla gestione delle piattaforme digitali.

Infine, vi è il tema delle professionalità cui attribuire l'incarico di gestione dei social media. La definizione degli obiettivi e dei doveri di comportamento è comunque collegata alla selezione di dipendenti con adeguate competenze. Nel settore privato, dove per motivi commerciali vi è una più ampia tradizione nell'uso degli strumenti digitali, si affida la gestione delle piattaforme informatiche a dipendenti aventi la specifica professionalità di social media manager. Tali figure professionali hanno competenze nel saper:

- codificare contenuti di comunicazione testuali, così come audio e video (es. copywriting e content marketing). Si pensi che ciascun social media ha differenti caratteristiche circa la definizione dei messaggi;
- programmare e misurare i risultati delle campagne di comunicazione (es. analytics);
- dialogare con stakeholder eterogenei, per cultura, lingua e fabbisogni;
- gestire piattaforme informatiche, in continuo aggiornamento e con funzionalità avanzate (es. profilazione, invio di messaggi su larga scala...);
- gestire le relazioni con un numero potenzialmente molto elevato di utenti.

Nel settore pubblico, l'impiego dei social media è sempre più diffuso ma, al tempo stesso, vi è una maggior difficoltà ad accedere a tali professionalità. La definizione dei doveri di comportamento non può

che essere una parte del lavoro di pianificazione della comunicazione digitale dell'Amministrazione. Prima della redazione di una social media policy, sarebbe auspicabile un approccio più olistico alla gestione di tali strumenti.

2.3 Doveri del dirigente

Le recenti modifiche al DPR 62/2013 hanno mantenuto forte continuità sui doveri dei dirigenti, o ai dipendenti ad essi equiparati. Infatti, le disposizioni del Codice nazionale, contenute nel c. 1 dell'art. 13, si applicano ai:

- dirigenti, ivi compresi i titolari di incarico ai sensi dell'art. 19, c. 6, del D.Lgs. 165/2001 e dell'art. 110 del D.Lgs. 267/2000;
- soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti, operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche;
- funzionari responsabili di elevata qualificazione negli Enti privi di dirigenza (sebbene il DPR 81/2023 non abbia utilizzato tale nuova accezione ma si riferisca ancora alle "posizioni organizzative").

Il DPR 81/2023, una volta effettuate alcune puntualizzazioni sui principi generali di integrità, imparzialità, buona fede, correttezza, parità di trattamento, equità, inclusione e ragionevolezza, si focalizza sui doveri di comportamento relativi al ruolo gestionale e di coordinamento assegnato al dirigente. In particolare, l'art. 13, al novello c. 4-bis del Decreto introduce il dovere di curare la crescita professionale dei collaboratori, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne

alla struttura assegnata. Il successivo c. 5, il quale sostituisce interamente la precedente versione, definisce invece puntualmente il compito del dirigente nello sviluppare il benessere organizzativo nella struttura di riferimento, favorendo:

- l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori;
- relazioni, interne ed esterne alla struttura, basate su una leale collaborazione e su una reciproca fiducia;
- iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.

Inoltre, anche al fine di presidiare tale incarico, assumono un peso particolarmente rilevante sia la formazione, oggetto del successivo art. 15 del DPR 62/2013, che la valutazione del personale del quale, secondo le integrazioni del DPR 81/2023, occorre misurare il raggiungimento dei risultati ed il comportamento organizzativo.

2.4 Attività formative

Per quanto concerne la formazione del personale, il testo originale del DPR 62/2013 già prevedeva "attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento" (art. 15). In particolare, il Codice nazionale prevede una forte ricorrenza di tali attività, richiedendo alle Amministrazioni un aggiornamento annuale e sistematico. Infatti, anche nella relazione annuale che il RPCT deve redigere, ai sensi dell'art. 1, c. 14 della L. 190/2012, vi è un apposito quesito su tale tema.

Il DPR 81/2023 definisce ulteriormente le tempistiche di tali attività formative, calendarizzando cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico, da svolgersi obbligatoriamente a seguito:

- dell'assunzione presso l'Amministrazione;
- di passaggio a ruoli o a funzioni superiori;
- di trasferimento del personale.

In particolare, il legislatore specifica che la durata e l'intensità di tali cicli di formazione devono essere proporzionate al grado di responsabilità del dipendente.

La formazione, quindi, deve sicuramente essere presidiata diversamente dagli Enti, i quali devono prevedere un miglioramento quantitativo (es. n. di iniziative effettuate) e qualitativo (es. contenuti della formazione). Come esplicitato nel PNA 2019, l'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza possono costituire specifici obiettivi strategici individuati dagli organi di indirizzo dell'Amministrazione. Pertanto, gli RPCT, i cui obblighi sulla formazione discendono dall'art. 1, c. 8 della L. 190/2012, sono tenuti a definire procedure appropriate per selezionare ed istruire i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Pertanto, il RPCT individua, in raccordo con il responsabile delle risorse umane e con l'organo di indirizzo, i fabbisogni e le categorie di destinatari degli interventi formativi.

Per quanto concerne la qualità della formazione è ancora opportuno

richiamare il PNA 2019, il quale si focalizza sui contenuti e sulle modalità della stessa. Infatti, è utile arricchire la formazione basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative, per evolvere in iniziative caratterizzate da un ruolo più attivo dei discenti, valorizzando le loro esperienze, con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni Amministrazione. Infatti, l'obiettivo dei cicli formativi deve essere quello di fornire ai destinatari:

- la conoscenza degli strumenti posti in essere dall'ente per la gestione del rischio corruttivo;
- adeguate competenze per affrontare, nella propria vita professionale, situazioni critiche da un punto di vista della salvaguardia dell'interesse della collettività.

Le disposizioni del DPR 81/2023 effettuano, quindi, un'azione sinergica con le indicazioni di A.N.AC. per sviluppare una programmazione della formazione molto puntuale, personalizzata sugli strumenti dell'organizzazione e specializzata sui diversi profili professionali.

3. Come aggiornare il Codice?

Al netto dei cambiamenti intercorsi nei contenuti del Codice nazionale e dei relativi riflessi sul Codice della singola Amministrazione, è opportuno soffermarsi sul processo di aggiornamento del documento stesso. Infatti, tale percorso deve essere il più possibile condiviso e partecipato con gli stakeholder, anche al fine di una maggior interiorizzazione dei suoi contenuti e delle sue finalità. Il coinvolgimento deve superare la mera messa in

consultazione del documento, per raggiungere la maggior inclusività possibile. A tal fine, la Delibera A.N.AC. 177/2020 ha indicato specifiche tecniche di redazione del Codice, focalizzandosi su un maggiore orientamento alla comunicazione che possa favorire l'interazione con i suoi destinatari. In particolare, l'Autorità raccomanda:

- un linguaggio chiaro, semplice e con un'enunciazione in positivo dei doveri di comportamento;
- una struttura snella e graficamente accessibile;
- l'uso di contenuti materiali e non ripetitivi rispetto ad altre fonti (es. altri regolamenti e provvedimenti dell'Ente).

Per evitare un errore di metodo comune nelle Amministrazioni, è opportuno che il Codice sia sempre ben integrato con gli altri documenti dell'Ente e che ne rifletta fedelmente l'organigramma. Ad esempio, nelle Amministrazioni prive di dirigenti, può essere opportuno definire particolari doveri di comportamento per i titolari di incarichi di elevata qualificazione. In altre occasioni, per Enti che hanno molti collaboratori esterni, i quali lavorano in nome e per conto dell'Amministrazione, può invece essere appropriato declinare doveri di comportamento compatibili con tale fattispecie.

L'obiettivo del percorso di aggiornamento deve quindi trascendere dal semplice recepimento passivo delle novità del DPR 81/2023 ma deve far emergere la sostanziale volontà di rendere il Codice uno strumento operativo "su misure dell'Ente" per supportare, gestire e guidare le persone coinvolte nella vita dell'Amministrazione.

21 agosto 2023