



I PRINCIPI DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

Sommario

Benvenute e benvenuti!

In questa lezione approfondiremo il codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione. In particolare, ci occuperemo:

- dell'iter normativo
- dei principi che lo ispirano
- del ruolo dell'Anac

Bene, non ci resta che cominciare!

La sua origine e l'iter normativo

Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici fa riferimento al Decreto del Presidente della Repubblica n.62/2013 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4/6/2013 ed è entrato in vigore il 19 giugno. Lo stesso è stato recentemente modificato mediante lo schema di Decreto approvato dal Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2022 che sarà recepito – entro il 30 giugno 2023 – con un apposito Decreto del Presidente della Repubblica.

Ricostruiamo il percorso di questo importante strumento normativo.

A seguito dell'emanazione **della legge del 6 novembre 2012, n. 190**, i codici di comportamento sono divenuti un vero e proprio pilastro nella strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. Proprio per questo i codici di comportamento costituiscono una delle misure generali su cui è maggiormente concentrato il legislatore, attribuendogli un'efficacia obbligatoria. Nel sistema previgente e – in particolare all'**articolo 54 del decreto legislativo del 20 marzo 2001, n. 165** – era previsto un unico codice nazionale.

Con il **Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62**, viene invece approvato il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, un regolamento generale che rappresenta un rafforzamento dell'imparzialità soggettiva dei dipendenti pubblici. Le disposizioni inoltre vengono integrate nei codici di comportamento di ogni singola amministrazione.



A chi si applica

Il Codice di comportamento ha quindi un livello nazionale che ha natura regolamentare e definisce i doveri minimi di buona condotta che i dipendenti pubblici e gli altri soggetti destinatari sono tenuti a rispettare. Ogni singola amministrazione è tenuta, poi, a adottare un proprio codice che è un atto unilaterale che ha natura pubblicistica e viene predisposto in base al contesto di riferimento dell'amministrazione stessa.

In pratica, i codici di comportamento sono strumenti volti al perseguimento di obiettivi di integrità e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. La ratio dell'esistenza di tali codici deontologici risiede in buona sostanza nella necessità di individuare e definire le condotte illecite e tradurre i principi generali costituzionalmente sanciti in regole di condotta.

Tali principi sono ad esempio il principio dell'**articolo 54** della Costituzione che stabilisce il dovere dei cittadini a cui sono affidate le funzioni pubbliche di adempierle con disciplina ed onore. Tali doveri di condotta sono estesi anche a tutti i collaboratori o consulenti della Pubblica Amministrazione, inclusi i collaboratori degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

Le amministrazioni sono obbligate alla pubblicazione del codice sul proprio sito istituzionale, dovendone peraltro dare la massima diffusione, nonché a consegnarne copia e farla sottoscrivere ai nuovi assunti, contestualmente alla sottoscrizione del contratto individuale di lavoro, o all'atto di conferimento dell'incarico.

Come abbiamo appena ricordato, dal punto di vista dell'ambito soggettivo di applicazione, sono tenuti al rispetto delle disposizioni del codice di comportamento non solo i dipendenti dell'amministrazione, ma anche tutti i collaboratori o consulenti, nonché i collaboratori a qualsiasi titolo delle imprese fornitrici.

Inoltre, vale la pena di ricordare che tale codice si applica anche al personale in regime di diritto pubblico. Nello specifico le disposizioni previste costituiscono principi di comportamento per questa tipologia di dipendenti. Tale previsione ha una sua importanza dal momento che alcune amministrazioni sono dotate sia di personale privatizzato che di personale in regime di diritto pubblico. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle università.

Inoltre, viene contemplata una disposizione specifica proprio al fine di prevenire la corruzione che richiede che il dipendente debba rispettare le prescrizioni contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) prestando la sua collaborazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nonché segnalando al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

Dal punto di vista delle conseguenze dovute alla violazione dei doveri definiti nel codice di comportamento, è bene evidenziare che tale violazione potrebbe integrare comportamenti contrari ai doveri di ufficio e dar luogo a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile, nonché disciplinare.



Applicazione dei codici

Per quanto riguarda gli aspetti anche più spiccatamente pratici relativi all'applicazione dei codici di comportamento, torniamo per un attimo all'articolo 54 del decreto legislativo 165 del 2001 per sottolineare che tale previsione legislativa implica, al primo comma, che il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini.

Le singole amministrazioni hanno quindi necessità di integrare e specificare il suddetto codice la cui novità risiede innanzitutto nel suo porsi non come testo generale eventualmente integrabile da parte delle singole amministrazioni, ma come minimo comune denominatore doverosamente suscettibile di essere ampliato e specificato.

La previsione di codici per ciascuna amministrazione è confermata poi dal comma 5 della suddetta disposizione, ove si prevede che l'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43 e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice di cui al comma 1, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine ultimo della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione.

Il comma 4 del suddetto articolo prevede ad oggi invece che i principi del codice vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare fermo restando, così come precisa il comma 2 dell'articolo 1 d.P.R. 62/2013, le disposizioni riguardanti le altre responsabilità dei dipendenti.

I principi da rispettare

La ratio della sottoscrizione del codice da parte di ogni dipendente ha lo scopo di garantire l'effettiva conoscenza dello stesso al dipendente, vista l'importanza dei precetti in esso contenuti. L'economicità, l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza, l'imparzialità e non discriminazione, la comunicazione tra amministrazioni, il rispetto di standard di qualità, assumono un rilievo nella dimensione soggettiva dei doveri del funzionario, così come l'hanno nella dimensione oggettiva della disciplina del dispiegarsi della funzione.

I principi che il dipendente è tenuto a rispettare sono: integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e l'agire in posizione di indipendenza e imparzialità e l'astensione in caso di conflitto di interessi.

Le azioni del dipendente devono essere ispirate alla massima economicità, efficienza ed efficacia. Il Codice, inoltre, statuisce il divieto di ricevere regali come corrispettivo per le prestazioni amministrative, così come è analiticamente dettato dall'articolo 4 del d.P.R. 62/2013 rubricato regali, compensi ed altre utilità. A vigilare sull'applicazione della regola è il responsabile dell'ufficio.



Vige l'obbligo di astensione dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in caso di conflitti di interessi, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado.

Il dipendente si astiene in tutti i casi in cui esistono gravi ragioni di convenienza e a decidere su tale astensione è il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Si segnala che il conflitto di cui si parla può essere di qualsiasi natura, anche non patrimoniale.

Il Codice deve essere integrato dei doveri relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione dei quali la legge afferma la valenza ai fini disciplinari. Il Codice contiene dunque una norma in bianco di collegamento, una clausola di ingresso sulla scorta della quale il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano.

Tali piani di prevenzione della corruzione rappresentano, unitamente con l'adozione di codici di comportamento, strumenti di prevenzione della corruzione, e anzi rappresentano una delle misure gestionali chiave.

Sono poi imposti al dipendente gli obblighi di trasparenza e tracciabilità.

Il Codice prescrive i principi del comportamento durante il servizio quali: evitare ritardi salvo giustificati motivi,

- utilizzo dei permessi di astensione dal lavoro nel rispetto della legge
- utilizzo del materiale di cui dispone solo per ragioni d'ufficio
- uso dei servizi telematici nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione (articolo 11).

[Anac e codice di comportamento](#)

I poteri dell'ANAC in materia di codici di comportamento sono fissati tanto nell'art. 54 del d.lgs. n. 165, quanto nell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 190 del 2012, quanto, infine, nell'art. 19, comma 5, del dl. n. 90 del 2014.

[Le linee guida](#)

L'art. 54 del d.lgs. n. 165 attribuisce all'ANAC il potere di definire criteri, Linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

Si tratta di un potere rivolto alle amministrazioni che adottano i propri codici di comportamento. Esso è escluso nei confronti del Codice nazionale, riservato alla competenza del Governo.



Per il Codice nazionale l'ANAC può esercitare il proprio potere di segnalazione al Parlamento e al Governo di eventuali limiti della disciplina vigente, di rango legislativo o regolamentare, nelle materie di propria competenza.

Un potere di regolazione/indirizzo, secondo il collaudato modello del Piano nazionale anticorruzione, dalla legge qualificato come atto di indirizzo contenente raccomandazioni, non regole vincolanti per le amministrazioni destinatarie, sempre chiamate ad adattare le raccomandazioni alla propria realtà organizzativa.

Si tratta di un potere giuridico rilevante, efficace anche sul piano fattuale, perché attraverso le proprie Linee Guida l'ANAC fornisce alle amministrazioni, in primo luogo, una consolidata interpretazione della disciplina da applicare e in secondo luogo raccomandazioni utili ai fini dell'esercizio dei poteri riservati alle amministrazioni.

Il potere di regolazione e di indirizzo è stato completato con l'attribuzione di un potere di vigilanza sull'adozione del Codice, assistito da sanzioni irrogabili ai soggetti competenti all'adozione.

L'ANAC quindi vigila complessivamente sull'adozione effettiva dei codici di amministrazione.

I poteri consultivi

L'ANAC, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 190 del 2012, esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico.

L'ANAC si occupa di Codici direttamente e di atti generali di indirizzo del Ministro della pubblica amministrazione. Non valuta singoli comportamenti in rapporto ai doveri stabiliti nei codici e nei contratti collettivi.

Tale valutazione è rimessa al solo accertamento compiuto in sede disciplinare dall'UPD (Ufficio competente per i Procedimenti Disciplinari) dell'amministrazione, sindacabile solo in sede giurisdizionale:

- con giudice ordinario per i dipendenti con rapporto di lavoro privatizzato
- con giudice amministrativi per i dipendenti di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Infine, si rivela indispensabile l'attività di formazione del personale disposta dall'ultimo comma dell'articolo 54. Tali attività formative hanno lo scopo di fornire effetti nel lungo periodo contribuendo al perfezionamento dei pubblici dipendenti ed evitando che da questi si sviluppino comportamenti che favoriscono lo sviluppo della corruzione nel settore pubblico. La formazione deve avere come obiettivo lo sviluppo di un'etica professionale condivisa e fornire ai dipendenti gli strumenti e i criteri generali per stabilire, nella fattispecie concreta, la regola da seguire.



Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo esaminato il codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione. In particolare, ci siamo occupati:

- dell'iter normativo
- dei principi che lo ispirano
- del ruolo dell'Anac

Grazie per l'attenzione!