

## Codice dell'amministrazione: un esempio di schema preliminare

di Luigi Fiore\*

**Sommario:** 1. Scenario – 2. Premessa – 3. Il fondamento costituzionale del codice di comportamento – 4. Natura e rilevanza disciplinare del codice – 5. Il potere/dovere di integrare e specificare – 6. Le scelte operate nel nuovo schema di codice dell'amministrazione – 7. Considerazioni conclusive.

### 1. Scenario

Il presente contributo si pone come obiettivo quello di illustrare le scelte operate per la redazione di uno schema di codice di comportamento con cui sostituire quello adottato dall'amministrazione di appartenenza. Tale processo di aggiornamento è stato attuato tenendo conto: (i) dei principi e delle prescrizioni di cui al d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 e, soprattutto, (ii) delle indicazioni operative che l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha rilasciatoo riguardo l'esercizio del potere/dovere delle singole amministrazioni di "integrare" e "specificare" i doveri minimi individuati nel codice di comportamento nazionale.

### 2. Premessa

In un sistema di prevenzione dei fenomeni della corruzione, il codice di comportamento riveste un ruolo centrale e, forse, addirittura più importante rispetto allo stesso Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Se il Piano triennale, infatti, è il documento programmatico con cui l'Ente determina la propria strategia nella prevenzione dei fenomeni corruttivi in un

---

\* Funzionario dipendente della Provincia autonoma di Trento, in servizio presso il MUSE – Museo delle Scienze. L'elaborazione e la stesura del saggio hanno costituito parte del percorso formativo e professionalizzante maturati nel Master di secondo livello EXPACT-“Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza”, erogato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Perugia, edizione 2020-21.

arco temporale triennale, il codice definisce le regole, sempre valide, che ciascun dipendente è tenuto ad osservare .

La centralità del codice è confermata dalla stessa legge 6 novembre 2012, n. 190 , che in una logica di pianificazione discendente definisce una struttura su più livelli, prevedendo, da un lato, un codice di comportamento nazionale, valido per la generalità delle amministrazioni pubbliche e, dall'altro, un codice di amministrazione, obbligatorio, che integra e specifica il codice nazionale .

In sostanza, il codice nazionale definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici sono tenuti ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni corruttivi, "il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e di servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico" . Il codice dell'amministrazione specifica ed integra i suddetti doveri minimi, valorizzando la singola realtà organizzativa e le peculiarità dei procedimenti e dei processi decisionali del singolo ente.

### **3. Il fondamento costituzionale del codice di comportamento.**

Il codice di comportamento trova il proprio fondamento nella Costituzione ed in particolare nel principio di imparzialità (articolo 97) e nel dovere, per coloro cui sono affidate funzioni pubbliche, di servire la Nazione con disciplina ed onore (articolo 98 ed articolo 54) .

La circostanza che la disciplina di revisione dei codici di comportamento sia inserita proprio nella legge 6 novembre 2012, n. 190 spinge a ritenere che volontà del legislatore fosse quella di collegare saldamente il codice di comportamento non solo alle già menzionate norme costituzionali, ma anche alla politica di prevenzione della corruzione nel settore pubblico . In questo, la legge 6 novembre 2012, n. 190 "vanta il merito di contribuire in modo decisivo a riportare al centro dell'attenzione i valori ed i principi che la Costituzione affida ai funzionari pubblici" .

Il codice di comportamento nazionale si pone l'obiettivo di rafforzare "i precetti costituzionali in tema di azione amministrativa con disposizioni specifiche sulle modalità di condotta dell'agente pubblico" . I doveri di comportamento declinati nel d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 "confermano l'idea del legislatore di tradurre i principi costituzionali in regole ed obblighi di condotta che i destinatari del codice sono tenuti ad osservare" . Ne sono un chiaro esempio, rispetto al principio di imparzialità, le disposizioni relative: (i) alla percezione di regali, compensi ed altre utilità (articolo 4), (ii) alla partecipazione ad associazioni ed organizzazioni (articolo

5) nonché (iii) alla prevenzione dei conflitti di interessi e gli obblighi di astensione (articolo 6 ed articolo 7) .

#### **4. Natura e rilevanza disciplinare del codice.**

Come noto, il codice di comportamento nazionale ha natura regolamentare e si pone l'obiettivo di definire i doveri (minimi e di carattere generale) riferibili a qualunque funzionario pubblico. Si tratta quindi di contenuti essenziali che possono (o meglio devono) essere specificati ed integrati dalla singola amministrazione .

Le singole amministrazioni sono, infatti, tenute ad attivare un processo di rivisitazione e adattamento dei doveri definiti nel codice di comportamento nazionale che tenga conto e valorizzi le proprie specificità . La base giuridica di tale obbligo risiede nell'articolo 54, comma 5 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, il quale prevede espressamente che ciascuna pubblica amministrazione debba definire “un proprio codice di comportamento che integr[i] e specific[hi] il codice di comportamento [nazionale]” .

L'articolo 54 non si limita, però, a fissare l'obbligo di adozione, ma interviene sul rilievo giuridico del codice di comportamento, stabilendo espressamente che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento sia “fonte di responsabilità disciplinare” .

Tale elemento rappresenta una importante novità rispetto al passato ed accentua ancora di più le differenze tra il codice di comportamento ed un secondo strumento, il codice etico.

Come correttamente evidenziato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle sue linee guida in materia “I codici etici hanno una dimensione “valoriale” e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Con tali codici vengono individuate anche sanzioni etico-morali che vengono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare”. “I codici di comportamento, invece, fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico e, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, ad essi si applica il regime degli effetti e

delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali previsto dall'art. 54, co. 3, del d.lgs. 165/2001” .

## **5. Il potere/dovere di integrare e specificare.**

Come ricordato, per il Legislatore i codici di amministrazione sono lo strumento, obbligatorio, attraverso cui ogni singolo ente integra e specifica i doveri individuati dal codice nazionale, tenendo conto della propria struttura organizzativa e delle peculiarità dei propri processi. In sostanza, “con il dovere integrativo si persegue l'obiettivo di completare il quadro di precetti, allo scopo di meglio conseguire gli obiettivi, con il dovere specificativo invece si traducono le prescrizioni nazionali in prescrizioni specifiche” .

Nell'adempimento degli obblighi di natura integrativa e specificativa, le singole amministrazioni devono però rapportarsi con due limiti fondamentali. Da un lato, infatti, le amministrazioni non possono operare scelte al ribasso, introducendo previsioni che si collochino “al di sotto dei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare” individuati dal codice nazionale; dall'altro, nell'identificare i doveri, le amministrazioni non devono replicare, in maniera semplicistica, i contenuti dello codice nazionale e non possono regolare ambiti diversi da quelli individuati dal codice nazionale o sconfinare in settori riservati ad altre fonti .

In sostanza, il compito richiesto alle amministrazioni è quello di chiarire, “customizzandolo”, il contenuto dei principi elaborati a livello nazionale, tenendo conto delle specificità che caratterizzano il proprio Ente, agevolando così i soggetti destinatari del codice ad accrescere la propria consapevolezza e comprendere i confini di liceità di un certo comportamento.

Al fine di orientare ed agevolare il lavoro delle amministrazioni nella adozione di un proprio codice, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, con delibera 19 febbraio 2020 n. 177, ha approvato le linee guida con cui fornire indicazioni operative e di riepilogo sulle tecniche di redazione del codice di amministrazione , e, dopo aver ricondotto la struttura organizzativa del codice nazionale a cinque diverse macroaree , riportare alcune esemplificazioni di integrazione.

## **6. Le scelte operate nel nuovo schema di codice dell'amministrazione.**

Come anticipato in apertura, l'obiettivo del presente contributo è quello di illustrare le scelte operate nel processo di adeguamento e personalizzazione del codice ad oggi adottato dall'amministrazione di appartenenza, nel rispetto dei principi e delle prescrizioni contenute nel d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 e soprattutto delle indicazioni operative che l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha rilasciato riguardo il potere/dovere delle singole amministrazioni di "integrare e specificare" i doveri minimi individuati nel codice nazionale.

Ad oggi, il Museo adotta il codice di comportamento della Provincia autonoma di Trento, un codice che definisce i principi ed il perimetro dell'attività lavorativa di tutti i dipendenti provinciali. Tale strumento, generale, disegnato per il tipico servizio provinciale, tiene conto solo in parte alle esigenze di un ente che, pur avendo il proprio personale nei ruoli della Provincia, si caratterizza per una complessità organizzativa ed una eterogeneità di offerta al pubblico ben distante dal classico servizio provinciale.

Considerato quanto sopra, il processo di adeguamento dell'attuale codice di comportamento si è sviluppato lungo un doppio binario. Da un lato, troviamo un intervento diffuso sul dettato codicistico con riformulazione dei doveri da rispettare, ove possibile, in positivo e l'utilizzo di un linguaggio "chiaro, facilmente accessibile da tutte le persone che lavorano all'interno dell'organizzazione". Dall'altro lato, si evidenzia un tentativo di integrazione delle diverse macroaree tenendo conto delle raccomandazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e recependo i recenti aggiornamenti in materia di utilizzo delle tecnologie informatiche, di rapporti con i mezzi di informazione ed impegno dei social media.

Un primo esempio di intervento integrativo ha riguardato le disposizioni in materia di trasparenza negli interessi finanziari, le quali sono state arricchite, in conformità a quanto proposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle proprie linee guida, con il dettaglio della procedura impiegata per rimuovere un conflitto di interessi potenzialmente strutturale, prevedendo nel caso in cui sia ravvisata una situazione idonea a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa, che il Dirigente possa assegnare il dipendente ad altre funzioni mediante comunicazione scritta.

Un altro esempio di integrazione ha riguardato le previsioni in materia di atti negoziali. In questo caso, così come suggerito dalla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione, le disposizioni comportamentali sono state arricchite con un obbligo dichiarativo destinato a depotenziare possibili conflitti di interesse del dipendente coinvolto, a qualsiasi titolo, nello svolgimento di procedure di affidamento di appalti e di concessioni, esplicitando così i punti di contatto con le previsioni di cui all'articolo 42 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. La previsione di cui sopra è stata inoltre

affiancata da una disposizione specifica per i componenti delle commissioni, con un richiamo espresso all'obbligo dichiarativo di cui all'art. 77 del codice dei contratti .

Considerata la effettiva e potenziale esposizione pubblica dell'amministrazione, in tema di rapporti con il pubblico si è provveduto a dettagliare i rapporti con i mezzi di informazione, regolarli nel caso in cui abbiano ad oggetto argomenti istituzionali ed inserendo indicazioni comportamentali chiare per i dipendenti. Sono state introdotte disposizioni in materia di utilizzo dei social media ponendo attenzione al divieto di pubblicare dichiarazioni offensive nei confronti dall'amministrazione ovvero di materiale, come ad esempio foto, video ed audio lesivi del prestigio e dell'immagine dell'ente. In questo caso, la maggiore attenzione riguardo la tutela dell'immagine dell'amministrazione tiene conto delle novità introdotte dallo schema di decreto del presidente della repubblica 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" così come licenziato nel Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2022.

Infine, tenuto conto della sottoscrizione da parte dalla Agenzia Provinciale per la Rappresentanza Negoziante (A.P.Ra.N.) e delle Organizzazioni sindacali dell'"accordo per la disciplina del lavoro agile per il personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale", le disposizioni in materia di comportamento in servizio sono stata integrate con quelle in materia di lavoro agile, prevedendo un richiamo al rispetto degli standard qualitativi richiesti per lo svolgimento dell'attività lavorativa in presenza, con un focus particolare in tema di riservatezza dei dati e di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

## 7. Considerazioni conclusive.

All'esito di questa breve disamina, volta a descrivere il percorso seguito e le scelte operate nella stesura di un codice dell'amministrazione, possiamo ritenere che l'esercizio del potere/dovere dell'ente di integrare e specificare i doveri minimi individuati dal codice nazionale, mediante l'adozione di un c.d. codice dell'amministrazione, che tenga conto della propria struttura organizzativa e delle peculiarità dei propri processi, rappresenti l'occasione per definire regole comportamentali chiare, partecipate e capaci di accrescere la sensibilità dei dipendenti riguardo le strategie adottate (e da adottare) per il contrasto ai fenomeni corruttivi e garantire una più alta qualità dei servizi offerti ai cittadini.