

ilQG

LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE

In G.U. il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: la “nuova” P.A.

Di **Massimo Asaro**

Dottore di ricerca, avvocato, primo te...



Pubblicato il 03/07/2023

VEDI TUTTI I CONTENUTI SU

Pubblico impiego

Adottato il decreto di modifica del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell' [art. 54](#) del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#). Nuove regole deontologiche per l'utilizzo delle tecnologie informatiche e per l'utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media. Rinforzate le regole volte a costruire ambienti e processi lavorativi fondati sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico nelle pubbliche amministrazioni nonché nei rapporti con i cittadini ([D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81](#) - G.U. n. 150 del 29 giugno 2023).

Ha visto la luce il decreto presidenziale ([D.P.R. 13/6/2023, n. 81](#)) di aggiornamento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici ([D.P.R. 16/4/2013, n. 62](#)), ai sensi dell' [art. 54](#) del [D.Lgs. 30/3/2001, n. 165](#), modificato dall' [art. 1](#), comma 44, della [L. 6/11/2012, n. 190](#), recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La genesi dell'aggiornamento era stata avviata dal [D.L. 30/4/2022 n. 36](#), conv.



Menu



misure urgenti per

(RR) quale parte della

presa nel milestone

ACQUISTA FORMAZIONE IN AULA FORMAZIONE ON LINE LIBRI E

M1C1-56 dell'allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio (dell'8 luglio 2021) relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. L'art. 4 del d.l. aveva infatti previsto una modifica all' [art. 54](#) del citato [D.Lgs. n. 165/2001](#), con l'inserimento di un comma 1-bis e l'aggiunta, al comma 7, di un nuovo periodo finale.

Le modifiche contenute nel recente decreto, anch'esso avente natura regolamentare, hanno inserito nel codice nazionale due nuovi articoli (11-bis e 11-ter) e, anche andando oltre il dettato legislativo, hanno operato innesti normativi in varie altre disposizioni (artt. 12, 13, 15 e 17). Le integrazioni vanno a codificare **nuove regole di condotta**, provviste della cogenza propria di obblighi la cui violazione, come espressamente stabilisce l'art.16 del codice, integra “**comportamenti contrari ai doveri d'ufficio**”.

Le novità sono frutto dell'intenzione di rispondere alle nuove esigenze del contesto socio-lavorativo e di quelle derivanti **dall'evoluzione e dalla maggiore diffusione delle tecnologie informatiche**, dei mezzi di informazione e dei **social media**. Tuttavia, i codici di comportamento (nazionale e di ente) erano una delle “azioni e misure” principali di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione, secondo quanto indicato nel (primo) Piano nazionale anticorruzione, approvato con [delibera della CIVIT n. 72/2013](#).

Nel quadro legislativo originario, il codice nazionale era (e resta) strumento utile a rafforzare l'effettività dei precetti costituzionali in tema di azione amministrativa, con disposizioni specifiche sulle modalità cui il dipendente pubblico deve ispirare la propria condotta. I principi generali sono improntati, nel rispetto della Costituzione, al servizio della Nazione con disciplina ed onore e all'esercizio imparziale dei propri compiti e funzioni nel perseguimento dell'interesse pubblico senza abuso della posizione o del potere di cui si è titolari. Peraltro, la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea conferisce a ogni cittadino il Diritto ad una buona amministrazione secondo cui “Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione”, riverberando effetti negli ordinamenti nazionali.

Nel 2019 l'ANAC aveva elaborato una «Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee

Guida ANAC in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici» con una lunga analisi e con qualche considerazione conclusiva sulle attese di aggiornamento e di contestualizzazione del contenuto dei codici (ambito di applicazione, i rapporti con le fonti negoziali, la tutela dei dati personali) con delle proposte per le nuove linee guida in materia. Le linee guida sono state adottate con [🔗 delibera n. 177 del 19/2/2020](#).

È utile ricordare che alcune delle disposizioni del codice sono espresso parametro di riferimento, interpretativo o attuativo, per altre fonti anche primarie (v. [🔗 art. 6-bis della L. 7/8/1990 n. 241](#), [🔗 art. 42 del D.Lgs. 18/4/2016, n. 50](#), [🔗 art. 93 del D.Lgs. 31/3/2023 n. 36](#), [🔗 art. 1 della L. 31/5/2022, n. 62](#) etc.).

Entrando nella disamina delle modifiche emanate, senza soffermarsi sul difficoltoso processo di approvazione durante il quale il Consiglio di Stato (v. sez. C, par. 19/1/2023, n. 93) ha espresso forti perplessità che hanno reso indispensabili delle correzioni, possiamo distinguere un sottoinsieme di norme riferibili al dettato legislativo e un altro che non ha invece copertura legislativa nel [🔗 D.L. n. 36/2022](#).

Il primo sottoinsieme è contenuto nei nuovi articoli 11-bis e 11-ter e nel nuovo comma dell'art. 15. Il primo comma dell'art. 11-bis, a ben vedere, non contiene un diretto precetto deontico per il dipendente o per categorie di dipendenti (ed equiparati) ma **legittima l'Amministrazione** a “svolgere gli accertamenti necessari e **adottare ogni misura atta a garantire la sicurezza e la protezione dei sistemi informatici, delle informazioni e dei dati**”.

La norma non è espressamente autolimitata all'uso di mezzi di comunicazione informatica/telematica e/o ai mezzi di informazione (quali social media), tuttavia è a tali ambiti che va riferita (perché è solo per questi che vi è idonea base giuridica). Qui il pensiero corre alle “misure tecniche e organizzative adeguate” di cui al [🔗 D.Lgs. 30/6/2003 n. 196](#) e maggiormente al [🔗 Regolamento n. 2016/679/UE](#) (GDPR) nonché alla disciplina dei **controlli a distanza** dei lavoratori contenuta nell' [🔗 art. 4 della L. 20/5/1970 n. 300](#) e s.m.i. (che, attenzione, si applica ex sé solo al personale contrattualizzato), ancorché la disposizione non vi faccia espresso rinvio.

Il rinvio espresso c'è nell'ultimo periodo del primo comma, solo a proposito dell'**uso dei dispositivi personali**, per cui vi è il richiamo della normativa presente nel codice

dell'amministrazione digitale che, già dal canto suo, stabilisce "a condizione che sia data al lavoratore adeguata informazione sull'uso sicuro dei dispositivi, anche attraverso la diffusione di apposite linee guida, e disciplinando, tra l'altro l'uso di webcam e microfoni, previa informazione alle organizzazioni sindacali", coerentemente con quanto stabilito dall' [art. 4](#) dello [Statuto dei lavoratori](#).

Sul punto è bene ricordare che **il controllo fine a sé stesso**, eventualmente diretto ad **accertare inadempimenti del lavoratore che attengano alla effettuazione della prestazione, continua ad essere vietato** ([Cass., Sez. lav., ord. 22/9/2021 n. 25732](#) e n. 25731). Inoltre, per quanto attiene alla tutela dei dati personali, un elemento introdotto dal GDPR – accanto al dovere del datore di lavoro di fornire adeguata informativa – è rappresentato **dall'obbligo di eseguire un c.d. Data Protection Impact Assessment (DPIA)**, consistente in una **valutazione preliminare di impatto** posta a garanzia dei diritti del singolo, da espletare ogniqualvolta il trattamento dei dati comporti un rischio per i suoi diritti e le sue libertà ([art. 35](#) [GDPR](#)): esso viene elaborato direttamente dal titolare e consiste nell'analisi di costi e rischi del trattamento, con predisposizione di eventuali contromisure.

Con provvedimento n. 467 dell'11/10/2018 – avente per oggetto l'elenco delle tipologie di trattamenti soggetti al requisito di una valutazione di impatto sulla protezione dei dati ai sensi dell' [art. 35](#) comma 4 del [GDPR](#) – il Garante della privacy ha stabilito l'obbligo del DPIA per tutti i «trattamenti effettuati nell'ambito del rapporto di lavoro mediante sistemi tecnologici (anche con riguardo ai sistemi di videosorveglianza e di geolocalizzazione) dai quali derivi la possibilità di effettuare un controllo a distanza dell'attività dei dipendenti». Il DPIA non è espressamente nominato dall' [art. 4](#) della [L.n. 300/1970](#), e tuttavia il provvedimento del Garante n. 467/2018 ne integra di fatto le disposizioni, individuando questo adempimento, al pari dell'informativa, quale requisito di legittimità per il trattamento dei dati personali nell'ambito dell'effettuazione di controlli a distanza mediante strumenti rilevanti ai fini dell'art. 4 medesimo ([TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, sent. 29/7/2022, n. 618](#)).

Il secondo e il terzo comma dell'art. 11-bis trattano **dell'uso della posta elettronica non certificata** (ma sono estensibili anche ad altri strumenti assimilabili, come la messaggistica mediante sms, applicazioni web etc. basate su numeri o altri

identificativi ad esempio nelle piattaforme di public e-procurement). Trattasi di **strumenti di mera comunicazione**, idonei a veicolare informazioni e documenti, **che non sostituiscono né superano i sistemi di informazione ufficiale interna e/o esterna** (albo ufficiale, amministrazione trasparente, domicili digitali, protocollo informatico etc.).

In particolare, sul protocollo delle PP.AA., sono “oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici. Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione” (art. 53, comma 5, D.P.R. [28/12/2000](#), n. 445) e “formano comunque oggetto di registrazione di protocollo ai sensi dell' [articolo 53](#) del [decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#), le comunicazioni che provengono da o sono inviate a domicili digitali eletti ai sensi di quanto previsto all'articolo 3-bis, nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all'articolo 65 in conformità alle Linee guida” ([art. 40-bis](#) del [Codice dell'amministrazione digitale](#)).

Quindi, **al ricorrere dei presupposti normativi, anche i messaggi di posta elettronica (non certificata) sono idonei a essere protocollati e producono effetti per le PP.AA.** Il terzo comma dell'art. 11-bis deve far ripensare l'uso delle caselle di posta elettronica espressive di gruppi, di alias-struttura e/o comunque non chiaramente riconducibili a persone fisiche univocamente determinate. I messaggi non possono essere adespoti e il dipendente pubblico che scrive deve essere **identificabile dal messaggio** (v. anche l'obbligo di identificazione del personale a contatto col pubblico). Tuttavia, **altrettanto** può -anzi deve- chiedersi **agli interlocutori privati** che contattino via e-mail uffici/strutture delle Amministrazioni ai fini della presa in carico dell'attività.

L'art. 11-ter disciplina l'uso (privato) di “propri account di social media” ma non positivizza il “social media” (v. citazione nell'all. 5 del Codice delle comunicazioni elettroniche); neppure fa salvo il legittimo esercizio della libera manifestazione del pensiero e della libertà di critica (ma può comunque valere la disposizione di cui all'art. 12, comma 2).

Il terzo comma dell'articolo riporta alla mente una vicenda di tempi recenti, arrivata fino in Consiglio di Stato, il quale affermò che gli atti dell'autorità debbono sempre concretarsi nella dovuta forma tipica dell'attività della pubblica amministrazione, «anche, e a maggior ragione, nell'attuale epoca di comunicazioni di massa, messaggi, cinguettii, seguiti ed altro, dovuti alle nuove tecnologie e alle nuove e diligenti modalità di comunicare l'attività politica. **Non può pertanto considerarsi una manifestazione di volontà attizia un messaggio inviato da un Ministro mediante un "tweet" o "cinguettio"**» ([🔗 Cons. Stato, Sez. VI, sent. 12/2/2015, n. 769](#)).

Per altro verso, è **considerabile condotta rilevante a fini disciplinari anche l'apposizione di un like o "mi piace" a un contenuto veicolato su un social network** in quanto costituisce espressione di apprezzamento e di condivisione di quel contenuto e, come osservato dalla giurisprudenza amministrativa di primo grado, intende rendere manifesta a tutti l'adesione e la volontà di far proprio il commento al quale è apposto (cfr. [🔗 Cons. Stato, Sez. II, sent. 1/6/2023, n. 5418](#)).

Il quarto comma propone alle Amministrazioni di adottare (facoltativamente) regole d'uso dei canali informativi e, in tal caso, le obbliga però a identificare mancanze e sanzioni. La pericolosità di una disposizione del genere, per la mancanza di criteri e limiti, è piuttosto evidente.

La integrazione dell'art. 15 è riproduttiva della disposizione legislativa e non offre spunti di riflessione ulteriori e lascia aperte le difficoltà definitorie di concetti quali "etica pubblica" e "comportamento etico", sia in generale sia in relazione a particolari ambiti di interesse (ricerca e sperimentazione, attività clinica, servizi pubblici essenziali e servizi di pubblica necessità, etc.).

L'altro sottoinsieme di norme, inserite in varie disposizioni del codice di comportamento, costituiscono **specificazioni ed applicazioni di disposizioni legislative preesistenti** e pertinenti allo svolgimento della prestazione lavorativa del pubblico dipendente. Le disposizioni riferite agli obblighi dirigenziali riguardano solo i dipendenti, a tempo indeterminato o determinato, che svolgono incarichi dirigenziali ai sensi dell' [🔗 art. 19](#) del [🔗 D.Lgs. n. 165/2001](#) o [🔗 artt. 107- \[🔗 110\]\(#\)](#) del [🔗 D.Lgs. 18/8/2000, n. 267](#) (per quanto riferito a dirigenti e direttore generale) e altre disposizioni legislative simili.

Infine, per quanto attiene **all'efficacia delle nuove norme**, essa è diretta e non necessita di un "recepimento" da parte dei codici delle PP.AA. pur avendo queste l'obbligo di approntare gli adeguamenti necessari, secondo le proprie specificità. Necessitano di positivizzazione nei codici solo quelle disposizioni del codice nazionale che contengono norme ad applicazione facoltativa o che presuppongono comportamenti o azioni da parte del datore di lavoro (es. informative/contrattazioni sindacali decentrate, oneri finanziari etc.). Per quanto strettamente previsto dall' [art. 4](#) del [D.L. n. 36/2022](#), le Amministrazioni avrebbero già potuto operare, con le prescritte procedure, gli aggiornamenti dei propri codici, dato che la fonte primaria indicava in modo chiaro e sufficiente il bene giuridico da tutelare e il nucleo essenziale delle modalità di intervento normativo, soprattutto per gli obblighi a carico delle medesime, fermo restando il contesto legislativo specifico e i CCNL di riferimento per i profili prettamente sanzionatori.

Riferimenti normativi:

[D.P.R. 16/4/2013, n. 62](#)

Copyright © - Riproduzione riservata



D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81 - G.U. n. 150 del 29 giugno 2023

Per approfondire

Prodotti suggeriti

il Lavoro nella giurisprudenza

~~€ 840,00~~ (-67%)

€ 280,00

Approfondimenti consigliati in Edicola Professionale

Alle Sezioni Unite l'individuazione del dies a quo di decorrenza della prescrizione nel pubblico impiego

Il lavoro nella giurisprudenza n. 5/2023

Potrebbe interessarti

Podcast))

**Compensazione gratuito patrocinio con oneri previdenziali:
Cassa Forense chiede ulteriore finestra**

**Il praticante avvocato e la cassa forense: l'iscrizione facoltativa
e il riscatto della laurea**

Pratica forense: i tirocini alternativi e la Scuola Forense

Pratica forense: la guida di Voglio Fare l'Avvocato

Novità editoriali

[Vedi Tutti >](#)



Lavoro e Previdenza 2023

AA.VV.

Risparmi 5% ~~€ 135,00~~

€ 128.25,00

Acquista

Diritto & Pratic

*Barraco Enrico, Gheido Maria F
Miscione Michele, Rausei Pierlu
Spolverato Gianluca*

Risparmi 20%

€ 316

Acqui



Informazione giuridica e punto di riferimento per i professionisti del diritto. Ogni giorno articoli, documenti, interpretazioni, sentenze, note, per essere sempre aggiornati

LE NOSTRE COMMUNITY



Facebook Altalex



Twitter Altalex



Linkedin Altalex



YouTube Altalex



Feed RSS



Wolters Kluwer



Wolters Kluwer

When you have to be right

[Note legali](#) [Privacy](#) [Contatti](#) [Lista Cookie](#) [Gestire i dettagli e le impostazioni dei cookie](#)

® Wolters Kluwer Italia Partita Iva 10209790152

Altalex: Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 126 dell'8 aprile 2014 - Direttore Responsabile: Giulietta Lemmi

Il Quotidiano Giuridico: Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 956 dell'16 dicembre 2005 - Direttore Responsabile: Giulietta Lemmi