

**Schema di DPR recante “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici” ai sensi dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall’articolo 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190.**

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente Codice di comportamento è emanato ai sensi dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, come sostituito dall’articolo 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012 numero 190, recante “Disposizioni per la prevenzione della repressione della corruzione dell’illegalità nella pubblica amministrazione”. Tale norma attribuisce al Governo il potere regolamentare di definire un Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico.

La norma sulla quale si fonda il potere regolamentare prevede i seguenti principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto ad osservare nell’adottare il presente codice:- che la violazione dei doveri contenuti nel codice, compresi quelli relativi all’attuazione del piano di prevenzione della corruzione, sia fonte di responsabilità disciplinare;- che la violazione dei doveri sia rilevante anche ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile, ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti; - che violazioni gravi o reiterate del codice comportino l’applicazione della sanzione del licenziamento con preavviso di cui all’articolo 55-quater, comma 1;- che il codice contenga da una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite;- il divieto per tutti i dipendenti pubblici di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l’espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d’uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia;

- che ciascuna pubblica amministrazione definisca un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il presente codice di comportamento;
- che costituisca fonte di responsabilità disciplinare anche la violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni;
- che i codici di comportamento di ciascuna amministrazione siano adottati con procedura aperta alla partecipazione, previo parere obbligatorio dell’organismo indipendente di valutazione;

- che, ai fini dell'adozione dei codici di comportamento delle singole amministrazioni, la CIVIT definisca criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione;
- che sull'applicazione dei codici vigilino i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina;
- che le pubbliche amministrazioni verifichino annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzino attività di formazione del personale per la conoscenza la corretta applicazione dello stesso;
- che per ciascuna magistratura e per l'avvocatura dello Stato, gli organi dell'associazione di categoria adottino un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata e che, in caso di inerzia, il codice sia adottato dall'organo di autogoverno.

Pertanto, nel rispetto della norma che fonda il potere regolamentare del Governo, il presente codice prevede espressamente che la violazione dei doveri di comportamento in esso contenuti e di quelli previsti dai codici adottati dalle singole amministrazioni costituisce fonte diretta di responsabilità disciplinare per i pubblici dipendenti. In ciò si differenzia dal vigente “Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”, adottato con decreto del Ministro per la funzione pubblica 28 novembre 2000, che demanda ai contratti collettivi il coordinamento con le previsioni in materia di responsabilità disciplinare.

Il presente codice individua, quindi, le norme precettive che stabiliscono i doveri di comportamento dei pubblici dipendenti (doveri che vanno ad integrare quelli d'ufficio e le altre ipotesi di responsabilità disciplinare previsti dalle norme di legge, di regolamento o dai contratti collettivi) rinviando, per quanto riguarda l'individuazione delle sanzioni disciplinari da applicare e il procedimento di irrogazione delle stesse, alle norme vigenti sulla responsabilità e sul procedimento disciplinare.

Sono invece individuate, così come prescritto dalla norma di rango primario, le violazioni gravi o reiterate che comportano la sanzione del licenziamento con preavviso, ai sensi dell'articolo 55-*quater*, comma 1, del decreto legislativo 165 del 2001.

Il provvedimento è stato oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata con la quale è stato richiesto l'inserimento, all'articolo 2, comma 4, della clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

E' stato infine acquisito il parere del Consiglio di Stato, le cui osservazioni sono state recepite nel testo ad eccezione di quelle con le quali si chiede:

- a) di estendere, all'articolo 2, l'ambito soggettivo di applicazione del presente Codice a tutti i pubblici dipendenti, in considerazione del fatto che l'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del

2001, come modificato dall'articolo 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012, trova applicazione soltanto ai pubblici dipendenti il cui rapporto di lavoro è regolato contrattualmente;

b) di prevedere, all'articolo 5, la valutazione, da parte dell'amministrazione, della compatibilità dell'adesione o dell'appartenenza del dipendente ad associazioni o ad organizzazioni, in quanto, assolto l'obbligo di comunicazione da parte del dipendente, l'amministrazione non appare legittimata, in via preventiva e generale, a sindacare la scelta associativa;

c) di estendere l'obbligo di informazione di cui all'articolo 6, comma 1, ai rapporti di collaborazione non retribuiti, in considerazione del fatto che la finalità della norma è quella di far emergere solo i rapporti intrattenuti dal dipendente con soggetti esterni che abbiano risvolti di carattere economico;

d) di eliminare, all'articolo 15, comma 2, il passaggio, agli uffici di disciplina, anche delle funzioni dei comitati o uffici etici, in quanto uffici non più previsti dalla vigente normativa.

**L'articolo 1** reca disposizioni di carattere generale. Il comma 1 precisa che il codice definisce, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare, sia sul posto di lavoro sia in ambito extralavorativo.

Il comma 2, in aderenza a quanto disposto dal nuovo art. 54, comma 5, prevede che *“le previsioni del presente Codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni”* con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione.

**L'articolo 2**, nel definire l'ambito di applicazione del codice, stabilisce che esso *“si applica ai dipendenti, dirigenti e non dirigenti, delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui rapporto di lavoro è disciplinato in base all'articolo 2, commi 2 e 3 del medesimo decreto”*, ossia ai dipendenti pubblici c.d. *“contrattualizzati”*. Per le categorie di personale in regime pubblicistico, diverse dalle magistrature e dall'Avvocatura dello Stato, ovvero per i dipendenti appartenenti alle carriere prefettizia e diplomatica, alle Forze di Polizia, al Corpo militare e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si prevede, invece, che le norme del presente codice costituiscono principi di comportamento, **in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti speciali.**

Al fine di assicurare l'applicazione del presente codice anche ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione che, tuttavia, hanno rapporti di lavoro professionali o forniscono alla stessa beni o servizi, il comma 3 prevede che le pubbliche amministrazioni estendano, per quanto compatibili, gli

obblighi di condotta previsti dal Codice di comportamento a tutti i collaboratori o consulenti, qualsiasi sia il contratto, l'incarico o il titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tal fine, le amministrazioni inseriscono nei contratti e negli atti d'incarico apposite disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi previsti dal presente Codice.

**L'articolo 3** detta una serie di principi generali di comportamento per i pubblici dipendenti. Si va dal rispetto della Costituzione, all'obbligo di conformare la propria condotta ai principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa. Costituisce inoltre violazione dei doveri di comportamento qualsiasi abuso della posizione o dei poteri di cui è titolare il pubblico dipendente. Si prevede, poi, che il dipendente debba agire in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi. Particolare attenzione è poi dedicata al contenimento dei costi, laddove si afferma che il dipendente, nella gestione delle risorse pubbliche, orienta l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia, nonché alla parità di trattamento degli utenti, senza alcun tipo di discriminazione.

**L'articolo 4** tratta dei regali d'uso e delle altre utilità. La disposizione, nel rispetto della normativa primaria, stabilisce che il dipendente non chiede, né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità. E' consentito, invece, accettare, per sé o per altri, regali o altre utilità *“d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali”*.

Nel presupposto che le disposizioni del presente codice non possono, né debbano, restringere il campo di applicazione delle norme penali in materia di corruzione, viene precisato che il dipendente non può in alcun caso accettare neppure regali o altre utilità di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio, da soggetti nei confronti dei quali deve esercitare attività o poteri propri dell'ufficio, o comunque da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio medesimo.

In tale contesto, assume particolare rilievo, anche sotto il profilo dell'uniformità dell'applicazione e della certezza della disposizione, la norma che fissa, sia pure in via orientativa, in 150 euro l'importo dei regali o delle altre utilità considerate dal presente codice di modico valore. **I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono prevedere limiti inferiori al predetto valore, in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni.**

I regali non consentiti devono essere, a cura dello stesso dipendente, immediatamente messi a disposizione dell'amministrazione per la restituzione o per la loro devoluzione a fini istituzionali, quando la restituzione non è possibile o non appare opportuna.

**L'articolo 5**, ferma restando la libertà di associazione sancita dall'articolo 18 della Costituzione, pone a carico del dipendente dell'obbligo di comunicare tempestivamente la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Tale disposizione non trova applicazione in caso di adesione ai partiti politici o ai sindacati.

**L'articolo 6** stabilisce gli obblighi di comunicazione, a carico del pubblico dipendente, relativi a tutti i rapporti di collaborazione e ai conflitti di interesse, diretti e indiretti, che egli, i suoi parenti, gli affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente, abbiano avuto negli ultimi tre anni con soggetti privati. Inoltre, in presenza di un conflitto di interesse, anche potenziale, in cui siano coinvolti interessi personali, il dipendente ha il dovere di astenersi dal compiere qualsiasi atto del proprio ufficio.

**L'articolo 7** tratta le altre ipotesi in cui sussiste l'obbligo di astensione del dipendente pubblico. Si tratta dei casi in cui sono coinvolti interessi propri o dei suoi parenti, degli affini entro secondo grado, del coniuge o del convivente, oppure di altre persone con le quali egli abbia rapporti di frequentazioni abituali, nonché dei casi di grave inimicizia o di rapporti di credito o debito significativi in cui sono coinvolte le medesime persone. Sulla richiesta di astensione presentata dal dipendente decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

**L'articolo 8** include, tra i doveri di comportamento del dipendente, il rispetto delle misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione e, in particolare, quelle contenute nel piano della prevenzione della corruzione. Egli, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, è altresì tenuto a segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'ambito dell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

**L'articolo 9** prevede, quale autonomo dovere di comportamento del dipendente, l'adempimento degli obblighi di trasparenza totale previsti a carico delle pubbliche amministrazioni. È inoltre garantita la tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti attraverso un adeguato supporto documentale che consenta, in ogni momento, la loro replicabilità.

**L'articolo 10** tratta dei doveri di comportamento dei pubblici dipendenti nei rapporti privati, ovvero nelle relazioni extralavorative, incluse quelle con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni. Si prevede che, in tale contesto, il dipendente non debba sfruttare, né menzionare, la posizione che ricopre nell'amministrazione al fine di ottenere indebite utilità. Egli, inoltre, non può assumere alcun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione.

**L'articolo 11** tratta invece del comportamento che il dipendente deve assumere nell'ambito della propria attività lavorativa. In particolare, egli non deve ritardare l'azione amministrativa, né adottare comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività di propria spettanza. Anche nell'utilizzo dei permessi di astensione dal lavoro, il dipendente deve rispettare le condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi. Egli può utilizzare il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione.

Se ha a sua disposizione un mezzo di trasporto, può utilizzarlo soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio e solo a tale titolo può trasportare terzi.

**L'articolo 12** si occupa dei doveri di comportamento del dipendente nei rapporti diretti con il pubblico. Egli, oltre a farsi riconoscere attraverso l'esposizione visibile del badge messo a disposizione dall'amministrazione o di altro supporto identificativo (salvo diverse disposizioni di servizio che possono tener conto anche della sicurezza del dipendente medesimo), deve operare con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità. Qualora egli non sia la persona competente a trattare un affare, ha il dovere di indirizzare l'interessato al funzionario o all'ufficio competente della medesima amministrazione. Inoltre, fatto salvo il rispetto delle norme sul segreto d'ufficio, il dipendente ha l'obbligo di fornire agli utenti tutte le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al proprio comportamento o a quello di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità o il coordinamento.

In relazione alla trattazione degli affari, il dipendente è tenuto a rispettare, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità stabilito dall'amministrazione, l'ordine cronologico delle stesse, senza addurre motivazioni generiche al fine di rifiutare prestazioni a cui sia tenuto. Al di fuori dei casi consentiti, il dipendente non assume impegni, ne anticipa l'esito di decisioni inerenti all'ufficio. Nel caso in cui il dipendente svolga la sua attività lavorativa in un'amministrazione che fornisce servizi al pubblico, egli è tenuto a rispettare gli standard di qualità e di qualità fissati dalla stessa amministrazione.

**L'articolo 13**, nel rispetto della norma attributiva del potere regolamentare, stabilisce particolari doveri di comportamento a carico dei dirigenti. L'articolo si applica anche ai titolari di incarico ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e ai sensi dell'art. 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nonché ai soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici della diretta collaborazione.

Prima di assumere le funzioni, il dirigente comunica all'amministrazione la propria situazione patrimoniale, nonché le partecipazioni azionarie e gli interessi finanziari che possono porlo in situazioni di conflitto di interessi con la funzione pubblica che andrà a svolgere; dichiara se il coniuge o gli stretti congiunti esercitano attività che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere. Infine, ogni anno, deposita copia della propria dichiarazione annuale dei redditi. Rappresentano precisi obblighi dei dirigenti: 1) il perseguimento degli obiettivi assegnati e l'adozione di un comportamento organizzativo adeguato all'incarico da assolvere; 2) l'assunzione di atteggiamenti leali e trasparenti e l'adozione di un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa; 3) la cura, nei limiti delle risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto e l'assunzione di iniziative volte alla formazione e all'aggiornamento del personale; 4) l'assegnazione delle pratiche al personale addetto all'ufficio sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e delle professionalità di ciascuno; 5) la tempestiva segnalazione all'autorità disciplinare di eventuali illeciti di cui sia venuto a conoscenza, ovvero qualora sia competente, l'attivazione e la conclusione del procedimento disciplinare, tutelando in ogni caso l'identità del segnalante, ai sensi dell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001.

**L'articolo 14** prevede che, nella conclusione di accordi e negozi e nella stipulazione di contratti per conto dell'amministrazione, il dipendente non può avvalersi di mediatori. Egli, inoltre, non può concludere contratti con le imprese con le quali, nei due anni precedenti, abbia concluso contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, o dalle quali abbia ricevuto altre utilità. Se è l'amministrazione che conclude il contratto con tali imprese, il dipendente ha l'obbligo di astenersi dal partecipare alle decisioni e alle attività di esecuzione del contratto.

Il dipendente che conclude accordi o contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto per conto dell'amministrazione deve informarne per iscritto il dirigente dell'ufficio.

**L'articolo 15** si occupa della vigilanza sull'applicazione del presente codice, dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, del monitoraggio e delle attività formative. Conformemente a quanto previsto dal nuovo articolo 54, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, il potere di vigilanza viene attribuito ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura, alle strutture di controllo interno e agli uffici etici e di disciplina ed è esercitato conformemente alle eventuali previsioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione.

Oltre alle funzioni in materia disciplinare previste dall'articolo 55-*bis* e segg. del decreto legislativo numero 165 del 2001, l'ufficio procedimenti disciplinari è responsabile: dell'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione; dell'organizzazione della formazione del personale in materia di trasparenza e integrità, dell'esame delle segnalazioni di violazioni del codice di comportamento, della raccolta delle segnalazioni di condotte illecite. Il responsabile della prevenzione della corruzione cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento dell'amministrazione, del monitoraggio annuale sull'attuazione dei codici di comportamento, della pubblicazione del codice sul sito istituzionale e della comunicazione dei risultati del monitoraggio all'Autorità nazionale anticorruzione.

Nello svolgimento di tali attività, l'ufficio procedimenti disciplinari opera in raccordo con il responsabile della prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 190 del 2012.

A richiesta dell'ufficio procedimenti disciplinari, l'Autorità nazionale anticorruzione rilascia parere facoltativo in ordine all'attivazione del procedimento disciplinare a seguito della violazione dei codici di comportamento. L'Autorità controlla, inoltre, con la collaborazione del responsabile della prevenzione della corruzione di ciascuna amministrazione, la regolarità e l'efficienza delle funzioni svolte dall'ufficio procedimenti disciplinari ai sensi del presente articolo.

L'ultimo comma stabilisce che Regioni e gli enti locali, definiscono, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, le linee guida necessarie per l'attuazione dei principi di cui al presente articolo.

**L'articolo 16** disciplina il tema della responsabilità conseguente alle violazioni dei doveri previsti dal presente Codice, stabilendo, in sintonia con quanto innanzi detto, che *“ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle disposizioni contenute nel presente Codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione, dà luogo a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni”*.

L'illecito disciplinare derivante dalla violazione di un dovere di comportamento previsto dal presente codice va quindi accertato all'esito del procedimento disciplinare regolato dalla normativa vigente. Parimenti, il tipo di sanzione disciplinare concretamente applicabile, incluse quelle espulsive, va rinvenuto nei contratti collettivi e nella normativa, anche regolamentare, vigenti in ciascun settore, tenuto conto, anche ai fini dell'entità della sanzione, della gravità del comportamento e dell'ammontare del pregiudizio, anche morale, arrecato al decoro o al prestigio dell'amministrazione.

Sono altresì individuati gli illeciti disciplinari previsti dal presente codice comportamento che, in relazione alla gravità della violazione o alla recidiva nella commissione degli stessi, possono comportare l'applicazione della sanzione del licenziamento con preavviso.

Infine, i contratti collettivi possono prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle tipologie di violazione del presente codice.

Il comma 4 pone la norma di chiusura secondo la quale restano fermi gli ulteriori obblighi e le conseguenti ipotesi di responsabilità disciplinare previste da norme di legge, di regolamento o dai contratti collettivi.

**L'articolo 17** prevede le forme di pubblicità del presente codice e dei codici adottati dalle singole amministrazioni. Essi vanno pubblicati sul sito Internet istituzionale di ciascuna amministrazione e trasmessi, tramite e-mail, a tutti i dipendenti e titolari di contratti di consulenza collaborazione. Contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o dell'atto di conferimento dell'incarico, l'amministrazione consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti copia del codice di comportamento. È infine prevista l'abrogazione espressa del decreto del Ministro per la funzione pubblica 28 novembre 2000, recante "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni".