

Il DPR 81/2023 nuovo “codice di comportamento per i dipendenti della pubblica amministrazione”

ANDIAMO AD APPROFONDIRE IL CONTENUTO DELLE INTEGRAZIONI-NOVITÀ
E POI AD AMPLIARE LA RIFLESSIONE TRA NORMATIVA E DEONTOLOGIA CON
CONSIDERAZIONI E OSSERVAZIONI IN MERITO

Il 14 luglio 2023 è entrato in vigore il DPR n.81 del 13 giugno 2023 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», in cui vengono introdotte alcune significative integrazioni alla precedente stesura del DPR 62 del 2013. Le novità riguardano in particolare disposizioni relative all’utilizzo dei social da parte dei pubblici dipendenti e l’utilizzo dei mezzi di comunicazione informatici che nell’ultimo decennio sono diventati quelli prevalenti nello scambio di informazioni istituzionali. Il nuovo codice non è una novità di questi ultimi mesi in quanto deriva da una disposizione prevista dal Decreto-legge 36 del Governo Draghi, di cui è l’attuazione e che stabiliva la necessità di inserire nel Codice di comportamento del 2013 “una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l’immagine della pubblica amministrazione”. La pubblicazione del nuovo codice, avvenuta a seguito di un attento vaglio da parte del Consiglio di Stato, è stata accolta inizialmente con una certa preoccupazione perché, ad una prima lettura da parte di alcuni, le nuove disposizioni sembrano limitare la libertà d’espressione dei pubblici dipendenti: ma non è assolutamente così. Occorre infatti distinguere la libertà d’espressione dal manifestare considerazioni contro il prestigio e l’immagine della pubblica amministrazione, di cui la prima resta nei limiti di osservazioni non offensive e sempre rispettose del profilo

Nel nuovo codice DPR 81/23 le novità riguardano in particolare le disposizioni relative all’utilizzo dei social da parte dei pubblici dipendenti e l’utilizzo dei mezzi di comunicazione informatici.

istituzionale dei pubblici dipendenti. Andiamo ora ad approfondire il contenuto delle integrazioni e poi ad ampliare la riflessione con considerazioni e osservazioni in merito.



La pubblicazione del nuovo codice è stata accolta inizialmente con una certa preoccupazione perché le nuove disposizioni sembrano, ma non è così, limitare la libertà d'espressione dei pubblici dipendenti.

In dettaglio vengono descritte le principali novità del nuovo codice di comportamento.

GLI ASPETTI DI NOVITÀ DEL CODICE DI COMPORTAMENTO DPR 81 DEL 13 GIUGNO 2023

Ecco a seguire le principali novità del nuovo codice di comportamento (articoli 11-bis e 11-ter e alcune modifiche agli articoli 12, 13, 15 e 17):

Utilizzo di strumenti informatici per la comunicazione istituzionale

1. L'utilizzo dell'account istituzionale è possibile solo per finalità connesse all'attività lavorativa;
2. le caselle di posta personali del pubblico dipendente non possono essere usate per finalità connesse all'attività lavorativa, salvo in casi di oggettivo impedimento all'uso della posta istituzionale;
3. i mezzi informatici forniti dall'amministrazione possono essere utilizzati soltanto per assolvere alle esigenze personali senza allontanamento dalla sede di servizio per tempi assai ristretti e tali da non arrecare pregiudizio alcuno ai compiti istituzionali;
4. il dipendente è responsabile del contenuto dei messaggi inviati;
5. è sempre vietato l'invio di messaggi di posta elettronica oltraggiosi, discriminatori e che possano, in qualunque modo, coinvolgere la responsabilità dell'amministrazione.

Novità rilevanti nell'utilizzo dei social

1. Il pubblico dipendente è tenuto, sempre e comunque, nell'utilizzo dei propri account social, ad astenersi da commenti o interventi che possano nuocere al prestigio e al decoro dell'amministrazione di appartenenza e dell'amministrazione in generale o ad essa riconducibili;
2. le comunicazioni riguardanti direttamente o indirettamente il servizio, non si svolgono, di norma, attraverso conversazioni pubbliche mediante l'utilizzo di piattaforme digitali o social media. Esulano da tale disposizione le attività o le comunicazioni per le quali l'utilizzo dei social media deriva da una esigenza di carattere istituzionale;

3. le amministrazioni hanno facoltà dotarsi di “social media policy” (o codice di condotta) che deve individuare, graduandole in base al livello gerarchico e di responsabilità del dipendente, le condotte che possono danneggiare la reputazione delle amministrazioni.

Rapporti con il pubblico

1. Il dipendente pubblico opera nella maniera più completa e accurata possibile e, in ogni caso, orientando il proprio comportamento alla soddisfazione dell'utente;
2. fatto salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione o che possano nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale.

Disposizioni particolari per i Dirigenti pubblici

Il Dirigente:

1. adotta un comportamento esemplare in termini di integrità, imparzialità, buona fede e correttezza, parità di trattamento, equità, inclusione e ragionevolezza
2. cura la crescita professionale dei collaboratori, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne alla struttura di cui è responsabile;
3. cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, nonché di relazioni, interne ed esterne alla struttura, basate su una leale collaborazione e su una reciproca fiducia e assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali;
4. misura la performance dei dipendenti sulla base del raggiungimento dei risultati e del loro comportamento organizzativo

Formazione

- Sono previste attività formative per il personale delle pubbliche amministrazioni in materia di trasparenza e integrità che includono anche cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico, da svolgersi obbligatoriamente, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità.

Il Nuovo codice di comportamento è oggetto di pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore e deve avere massima diffusione presso i dipendenti della struttura amministrativa di appartenenza.

L'amministrazione, attraverso i responsabili della struttura, ha facoltà di svolgere gli accertamenti necessari e adottare ogni misura necessaria a garantire la sicurezza e la protezione dei sistemi informatici, delle informazioni e dei dati

CONNESSIONI E CONSIDERAZIONI

Il tema del codice di comportamento apre numerose considerazioni e implicazioni legate da un lato al rispetto della norma e alle conseguenze che il mancato rispetto porta con sé, da un altro lato alle numerose connessioni con le sfere dell'etica e della deontologia professionale quali dimensioni che vanno oltre il rispetto della norma come mero adempimento e che coinvolgono l'intero essere professionisti e persone complete.

Occorre saper distinguere la libertà d'espressione dal manifestare considerazioni contro il prestigio e l'immagine della pubblica amministrazione.

La corretta libertà di espressione resta nei limiti di osservazioni non offensive e sempre rispettose del profilo istituzionale dei pubblici dipendenti.

Il nuovo codice apre a considerazioni e implicazioni legate da un lato al rispetto della norma e alle conseguenze che il mancato rispetto porta con sé, da un altro lato alle connessioni con le sfere dell'etica e della deontologia professionale.

La non osservanza delle norme del codice di comportamento può comportare responsabilità disciplinare ma anche amministrativa, civile, contabile e penale in base alla tipologia di mancanza, alla gravità e al reiterarsi dell'azione.

Nell'esercizio del diritto di critica non devono essere utilizzate espressioni offensive, violente e denigratorie verso la pubblica amministrazione.

I doveri posti dal nuovo codice non gravano solo sui dipendenti; a fronte di divieti per il personale ci sono chiari obblighi d'azione da parte della stessa amministrazione.

La non osservanza delle norme del codice di comportamento può comportare responsabilità disciplinare ma anche amministrativa, civile, contabile e penale in base alla tipologia di mancanza, alla gravità e al reiterarsi dell'azione. La responsabilità disciplinare è declinata da ogni amministrazione in base agli specifici doveri contrattuali e rileva anche rispetto agli obblighi derivanti dal Piano di prevenzione della corruzione. La parte sanzionatoria del codice è connessa con ogni regolamento e non è indice di volontà repressiva: non può esistere regola se non è stabilita una sanzione che interviene in caso di mancato rispetto della stessa.

Un altro tema scaturito dalla pubblicazione del nuovo codice, come anticipato in apertura, è quello di voler interpretare alcune disposizioni come limitazione alla libertà di espressione, aspetto che è stato strumentalizzato da alcune linee di pensiero: ma in nessun passaggio del testo normativo viene limitato il diritto di porre osservazioni anche in disaccordo con disposizioni di legge o scelte di governo. Quello che non deve essere fatto è utilizzare - nell'esercizio del diritto di critica - espressioni offensive, violente e denigratorie verso la pubblica amministrazione. Pertanto, nel nuovo codice di comportamento non c'è alcuna volontà di comprimere spazi di discussione e di confronto che restano intatti e completamente aperti: intendere la norma come limitante della libertà d'espressione significa volerla strumentalizzare per altri fini.

Il codice pone inoltre particolare attenzione a diversi aspetti legati alla comunicazione: tratta infatti di utilizzo di caselle di posta istituzionali, di riservatezza delle informazioni, di utilizzo dei social. Ed era assolutamente necessario che, a distanza di dieci anni dal precedente codice, fossero inseriti e regolamentati questi aspetti che permeano la quotidianità di ogni luogo di lavoro. C'è dunque una stretta connessione con il tema della privacy ma anche con aspetti di onestà, lealtà e coerenza, dimensioni etiche della persona che emergono quando si esprimono opinioni nel profilo social personale: il pubblico dipendente deve utilizzare ogni cautela affinché le proprie opinioni o i propri giudizi su eventi, cose o persone, non siano in alcun modo attribuibili direttamente alla pubblica amministrazione di appartenenza. Si chiede al dipendente pubblico da un lato di tenere separati il profilo professionale da quello personale (utilizzo di account separati, riservatezza delle informazioni, ecc.) e da un altro lato di mantenerli coerenti tra loro: è giusto che sia così, in particolare per le figure che operano nella scuola e che si trovano continuamente a dialogare tra queste due dimensioni.

I doveri posti dal nuovo codice non gravano solo sui dipendenti, ma mettono in gioco ampiamente anche l'amministrazione stessa: a fronte di divieti per il personale ci sono chiari obblighi d'azione da parte datoriale. Occorre infatti che nei luoghi di lavoro sia presente strumentazione informatica adeguata a garantire l'esercizio di quanto indicato per i dipendenti, che sia fornito ad essi un account personale e che sia organizzata una specifica formazione su questi temi; il dirigente della struttura deve inoltre curare il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo la costruzione di relazioni positive interne ed esterne basate su una leale collaborazione e su una reciproca fiducia e assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.

Le amministrazioni, quindi anche le scuole, possono adottare una "social media policy" per ciascuna tipologia di piattaforma digitale, azione caldamente consigliabile nel contesto scolastico: la definizione di regole rappresenta maggiore garanzia di certezza per il dipendente in quanto, in questo modo, la valutazione da parte di chi controlla è meno soggetta a discrezionalità.

Sicuramente questi argomenti apriranno la strada a contenziosi perché gli aspetti di valutazione soggettiva sono tanti e tali che renderanno facile

impugnare le sanzioni datoriali: è chiaro che occorre fondare le eventuali contestazioni disciplinari su fatti documentati e riconducibili inequivocabilmente all'autore dell'azione.

COMPORAMENTO E DEONTOLOGIA PROFESSIONALE

Nella scuola, che ha come suo mandato istituzionale la formazione dei giovani, il rispetto del codice di comportamento assume un valore particolarmente rilevante anche come esempio verso gli alunni: c'è infatti un aspetto fondamentale di coerenza rispetto a quanto si insegna che rende inammissibile da parte degli educatori assumere alcuni deprecabili comportamenti. Per fare giusto una esemplificazione concreta, non sarebbe mai credibile a livello educativo un docente che pubblicasse nel proprio profilo social affermazioni denigratorie verso i colleghi: come potrebbero gli alunni seguire i suoi insegnamenti a parole a fronte di azioni in netto contrasto con esse?

In una prospettiva futura, nell'ambito dei profili scolastici, sarebbe necessaria l'integrazione del codice di comportamento con il codice deontologico: in questo modo le responsabilità disciplinare, civile, penale sarebbero congiunte concretamente con quella etica. Il nuovo codice di comportamento entra già nel terreno dell'etica a proposito della formazione dei pubblici dipendenti per cui è già aperta la strada verso l'ampliamento della riflessione alla deontologia professionale. Etica e deontologia sono collegate tra loro, ma hanno significati diversi: per etica si intende l'insieme di valori che disciplinano i comportamenti dell'uomo mentre la deontologia professionale è regolamentata da un codice normativo che stabilisce la condotta specifica all'interno della professione e che prevede delle sanzioni qualora questa venga disattesa. Alcune scuole e alcune associazioni hanno formulato dei codici di deontologia che sono per lo più articolati attorno a questi aspetti:

- etica verso la professione
- etica verso gli alunni
- etica verso i colleghi
- etica verso l'istituzione scolastica
- etica nelle relazioni e verso l'esterno

Sono gli aspetti fondamentali che caratterizzano le professioni di tutti gli attori della scuola: definire concretamente cosa implicano darebbe maggiori certezze al personale stesso e maggiore chiarezza su cosa aspettarsi dalla scuola da parte di alunni e genitori. Per fare un esempio anche in questo caso, la questione molto diffusa relativa all'utilizzo di chat e gruppi Whatsapp, rientra in un'analisi a livello deontologico: docenti e dirigenti non devono utilizzare questo canale per rispondere pienamente al proprio mandato istituzionale e l'utenza non deve chiederlo o addirittura pretenderlo. Se poi si aprono questi canali comunicativi (cosa comunque possibile per tutti da privati cittadini) si devono assumere tutte le attenzioni del caso al fine di non trasmettere tramite essi informazioni riservate e di mantenere le adeguate modalità espressive: questo solo per dire come fissare in un codice diritti e doveri rispetto a dimensioni etiche è di aiuto per tutti.

L'auspicio è dunque che il prossimo passaggio normativo sia proprio quello della definizione di un codice deontologico per il personale della scuola, affiancato a quello di comportamento, per dare fondamento più solido alla dimensione della responsabilità interiore del singolo individuo: a questa dimensione più ampia sono anche connessi il raggiungimento di maggiore dignità, autorevolezza e riconoscimento da parte dell'opinione pubblica, proprio come si chiede spesso che avvenga in questi ultimi tempi.

Nella scuola il rispetto del codice di comportamento assume un valore particolarmente rilevante verso gli alunni.

In futuro sarebbe necessaria l'integrazione del codice di comportamento con il codice deontologico, in questo modo le responsabilità disciplinare, civile, penale sarebbero congiunte concretamente con quella etica.

Alcune scuole e alcune associazioni hanno formulato dei codici di deontologia che investono aspetti delle professioni di tutti gli attori della scuola.