

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(d.P.C.m. 15 settembre 2017, n. 169 - direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018)

~

Titolo: schema di decreto del Presidente della Repubblica adottato ai sensi dell'articolo 4, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni, dalla legge n. 79 del 2022, recante 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"

Referente: Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione

SINTESI DELL'A.I.R. E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in oggetto, modifica il 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*", al fine di adeguarlo alle nuove esigenze del contesto socio-lavorativo, quali le esigenze di maggiore tutela dell'ambiente e del principio di non discriminazione nei luoghi di lavoro, nonché quelle derivanti dall'evoluzione e dalla maggiore diffusione delle tecnologie informatiche.

L'articolo 4 del decreto-legge 30 aprile 2006, n. 36, convertito, con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, ha apportato modifiche all'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo, tra l'altro, l'aggiornamento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, entro il 31 dicembre 2022 (comma 2). In particolare, il citato articolo prevede l'inserimento, nel codice, di disposizioni volte 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 (comma 1, lettera a) e la previsione dello svolgimento, da parte delle pubbliche amministrazioni, di un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio o ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, con durata ed intensità proporzionate al grado di responsabilità del dipendente sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico (comma 1, lettera b).

Il presente decreto attua le previsioni di cui all'articolo 4 del citato decreto-legge ed integra gli elementi costitutivi della milestone M1C1-56, attuando le finalità relative alla definizione o all'aggiornamento dei principi etici delle pubbliche amministrazioni attraverso norme chiare, codici di condotta e moduli di formazione sull'argomento.

Come è noto, i codici di comportamento costituiscono uno degli strumenti che orientano le condotte dei dipendenti alla migliore cura e al perseguimento dell'interesse pubblico.

Il codice nazionale è stato adottato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 e prevede i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta per i dipendenti pubblici.

Il presente schema di regolamento nasce dall'esigenza di promuovere un sostanziale adeguamento del codice di comportamento alle mutate esigenze del contesto socio-economico e, in particolare, a quelle derivanti dalla generale e pervasiva diffusione degli strumenti di comunicazione digitale e delle tecnologie informatiche, ivi inclusi i *social network*.

Le modifiche introdotte, intendono, inoltre, definire norme di condotta anche in relazione all'accresciuta sensibilità nei confronti delle esigenze di tutela dell'ambiente e di contrasto alle discriminazioni, anche fondate sul genere, nei luoghi di lavoro, disciplinando puntualmente modalità di comportamento ritenute adeguate.

L'adeguamento normativo consente di orientare la tipizzazione delle condotte consentite e di quelle vietate e, quindi, di indirizzare gli stessi destinatari del codice nonché le amministrazioni che esercitano la vigilanza, a valutare i comportamenti coerenti o meno rispetto alle previsioni generali.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Le nuove esigenze del contesto socio-lavorativo e di quelle derivanti dall'evoluzione e dalla maggiore diffusione delle tecnologie informatiche hanno creato, rispetto all'attuale condizione lavorativa presente nel pubblico impegno, diverse criticità avuto riguardo al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche, dei mezzi di informazione e dei social media.

Nel tempo si è potuto constatare un disallineamento delle previsioni generali disciplinate dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici rispetto alle condotte richieste al lavoratore del settore pubblico, le cui valutazioni non sono più in linea con le modalità d'uso dei nuovi strumenti tecnologici.

Rispetto al passato vi è un sempre più crescente utilizzo della rete, quale strumento messo a disposizione dalle pubbliche amministrazioni per affrontare le richieste crescenti da parte delle imprese e dei cittadini.

Nondimeno, nel luogo di lavoro va assicurata la tutela dei diritti, delle libertà fondamentali e della dignità dei dipendenti garantendo che, in una cornice di reciproci diritti e doveri, sia assicurata l'esplicazione della personalità del lavoratore e una ragionevole protezione della sua sfera di riservatezza nelle relazioni personali e professionali.

Il contesto di riferimento sopra descritto ha posto, quindi, in evidenza la necessità di definire nell'ambito dell'attività lavorativa la prefigurazione delle modalità d'uso delle nuove tecnologie tenendo conto del crescente lavoro in rete e di consentire usi moderati degli strumenti forniti dall'amministrazione per finalità private.

L'intento dell'intervento, fra l'altro, è quello di far acquisire nuova consapevolezza della necessità di procedere alla razionalizzazione delle spese, eliminando inefficienze e sprechi, soprattutto dal lato dell'impatto ambientale derivante dall'attività che giornalmente viene svolta negli uffici pubblici attraverso l'utilizzo di strumenti alimentati da energie elettrica, la quantità di carta utilizzata, il raffreddamento/riscaldamento degli ambienti, tutti elementi che possono sicuramente incidere notevolmente ed avere evidenti ricadute sull'ambiente.

In quest'ultimo anno, caratterizzato da un contesto socio-economico duramente provato dalla pandemia da Covid -19, la crisi energetica derivante dalla guerra in Ucraina ha posto ulteriormente l'accento sulla necessità di acquisire nuova consapevolezza della necessità di procedere alla razionalizzazione delle spese, eliminando inefficienze e sprechi. Per questa ragione viene introdotta quale regola di comportamento l'adozione di condotte virtuose da parte dei dipendenti volte a conseguire una riduzione delle risorse ambientali ed energetiche impiegate.

Per tali ragioni, le modifiche introdotte mirano a garantire comportamenti sostenibili per il raggiungimento dell'obiettivo del risparmio energetico. Peraltro, l'adozione di comportamenti sostenibili permette un considerevole risparmio energetico senza particolari sacrifici.

Coerentemente, e tenendo anche in considerazione le esigenze di tutela del prestigio, del decoro e dell'immagine della amministrazione, le misure introdotte chiariscono se determinati comportamenti sono consentiti rispetto alla "navigazione" in *internet* e all'utilizzo dell'*account*

istituzionale da parte del dipendente e in quale misura è permesso utilizzare anche per ragioni personali servizi di posta elettronica o di rete.

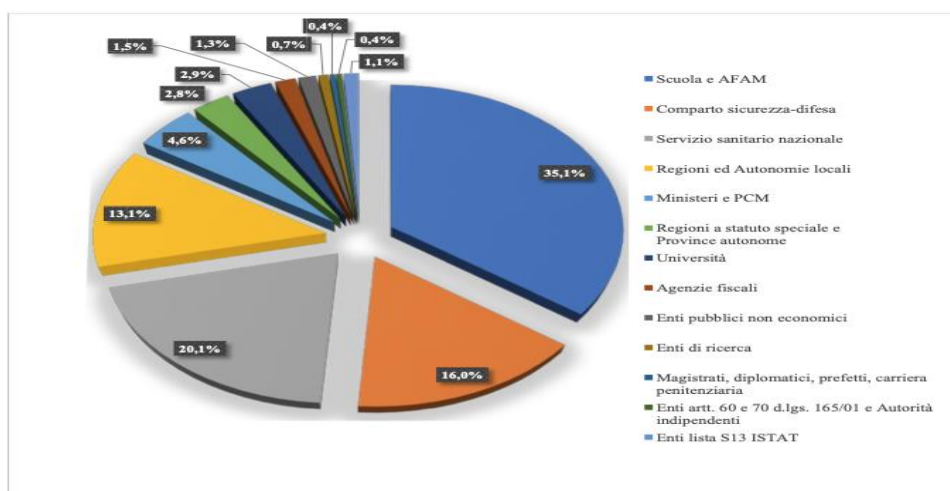
Per il raggiungimento delle finalità descritte, è opportuno prevedere cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico, allo scopo di fornire ai dipendenti conoscenza dei problemi, anche in termini di dimensioni ed implicazioni, e delle azioni che possano consentire ad ognuno di contribuire efficacemente al raggiungimento degli obiettivi previsti.

Per quanto attiene alla quantificazione dei destinatari, il regolamento si applica a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che poi provvederanno ai sensi dell'articolo del regolamento dell'articolo 54, comma 5, del medesimo decreto legislativo ad adottare propri specifici codici, attagliando le disposizioni di carattere generale dell'ordinamento alle proprie specificità.

I dipendenti pubblici delle amministrazioni censite annualmente dall'ISTAT sono più di 3 milioni e 200mila. La maggior parte è costituita dai dipendenti della Scuola e degli Istituti artistici e musicali, con il 35,1% dell'intero personale pubblico. Segue il Servizio Sanitario Nazionale (20,1%), il comparto Sicurezza e Difesa (16%), Regioni ed enti Locali (13,1%), più una serie di categorie più sotto dimensionate a livello numerico, fra le quali i Magistrati, i Diplomatici, i Prefetti, le Agenzie Fiscali. Colpiscono le dimensioni dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri – un tempo forza predominante della Pubblica Amministrazione italiana e ora posizionate sul 4,6% del complessivo personale pubblico ¹.

GRAFICO 40

COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN SERVIZIO AL 31.12.2018⁽¹⁾



⁽¹⁾ Escluso il personale con rapporto di lavoro flessibile.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Le percentuali suddette corrispondono ai seguenti numeri assoluti, distribuiti per grandi categorie e per genere.

¹ Fonte: relazione della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico dati 2018 aggiornati al 2020 (ultimo aggiornamento disponibile)

IL PERSONALE PUBBLICO AL 31.12.2018

COMPARTO	Uomini	Donne	Totale
FUNZIONI CENTRALI	109.775	124.367	234.142
FUNZIONI LOCALI	234.671	277.443	512.114
ISTRUZIONE E RICERCA	274.103	932.392	1.206.495
SANITA'	213.875	434.632	648.507
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	29.619	19.595	49.214
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	510.657	63.693	574.350
TOTALE	1.372.700	1.852.122	3.224.822

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

L'obiettivo generale dell'intervento normativo è quello di attuare le previsioni di cui all'articolo 3 del decreto-legge 30 aprile 2022 n. 36, come convertito dalla legge n. 79/2022, che a sua volta attua ed integra gli elementi costitutivi della Milestone M1-C1-56 del PNRR attuando, entro il previsto termine del 31 dicembre 2022, le finalità relative alla definizione e all'aggiornamento dei principi etici delle pubbliche amministrazioni attraverso norme chiare, codici di condotta e moduli di formazione sull'argomento.

Per quanto concerne gli obiettivi specifici dell'intervento, si evidenziano i seguenti:

a), Si evidenzia, con riguardo alle misure introdotte in materia di mezzi di informazione e dei *social media*, che le pubbliche amministrazioni, in quanto datori di lavoro, sono tenute ad assicurare la funzionalità ed il corretto impiego degli strumenti informatici da parte dei propri dipendenti, definendone le modalità di utilizzo nell'organizzazione dell'attività lavorativa ed adottando le misure necessarie a garantire il corretto utilizzo dei sistemi informativi. A fronte del potere di determinazione dell'amministrazione, esiste in capo ai dipendenti l'obbligo di adottare comportamenti conformi al corretto espletamento della prestazione lavorativa ed idonei a non causare danni o pericoli ai beni mobili ed agli strumenti ad essi affidati, tra i quali vi sono le attrezzature ed i sistemi informativi messi a disposizione dall'amministrazione.

Le disposizioni introdotte rispondono all'esigenza di predisporre misure per ridurre il rischio di usi impropri di *internet*, consistenti in attività non correlate alla prestazione lavorativa, quali la visione di siti non pertinenti, il *download* di *file*, l'uso di servizi di rete con finalità ludiche o comunque estranee all'attività lavorativa. Tuttavia, si è ritenuto necessario introdurre un temperamento alle predette esigenze, ritenendo assentibile l'utilizzo di *internet* per svolgere attività che non rientrano tra i compiti istituzionali. E', quindi, consentito ai dipendenti l'utilizzo degli strumenti informatici messi a disposizione dall'amministrazione per assolvere incombenze amministrative e burocratiche senza allontanarsi dal luogo di lavoro (ad esempio, per effettuare adempimenti on line nei confronti di pubbliche amministrazioni e di concessionari di servizi pubblici, ovvero per tenere rapporti con istituti bancari e assicurativi). Tale modalità è consentita purché contenuta nei tempi strettamente necessari allo svolgimento delle relative attività. La stessa, inoltre, presenta il vantaggio di contribuire

a ridurre gli spostamenti delle persone e gli oneri logistici e di personale per l'amministrazione che eroga il servizio, favorendo, altresì, la dematerializzazione dei processi produttivi.

L'esplicitazione delle regole per l'utilizzo della posta elettronica consente di evitare o almeno limitare, l'insorgere di difficoltà in ordine all'utilizzo della stessa, risolvendo eventuali incertezze relative ai casi in cui può risultare dubbio se il lavoratore, in qualità di destinatario o mittente, utilizzi la posta operando quale espressione dell'amministrazione o ne faccia, invece, un uso personale pur restando nell'ambito lavorativo istituzionale.

Si ritiene opportuno sensibilizzare i dipendenti riguardo all'adozione di comportamenti lesivi della reputazione, dell'immagine e della riservatezza dell'ente ma anche degli utenti, sia attraverso i loro profili privati, sia nella gestione dei profili ufficiali dell'ente.

Nonostante gli obblighi di riservatezza del dipendente pubblico risultino già disciplinati, ciascuna amministrazione ha la facoltà di dotarsi di un'apposita *social media policy*, che potrà meglio definire in relazione alle singole specificità dell'ente la necessità di tutela dell'immagine e della reputazione dell'amministrazione.

b) Si interviene, inoltre, al fine di prevenire fenomeni di negligenza nella cura dei locali e dei beni mobili o strumenti affidati al dipendente, evidenziando in precetti chiari norme di valenza etico-comportamentale. La stessa *ratio* si rinviene nelle disposizioni in materia di rispetto dell'ambiente e di riduzione del consumo energetico e della risorsa idrica, che rappresentano un'esigenza particolarmente attuale.

c) Si risponde infine all'esigenza di dettare chiari canoni di comportamento in funzione di tutela di tutti i dipendenti da possibili episodi lesivi della personalità, della dignità e dell'integrità fisica e psichica. La norma adotta un approccio totalmente inclusivo in funzione di tutela di tutte le lavoratrici e i lavoratori, indipendentemente dal loro status.

In proposito viene in rilievo come anche la tecnologia abbia contribuito ad esacerbare il fenomeno delle condotte lesive nel mondo del lavoro, potendo queste essere agevolmente perpetrate nei confronti di colleghi, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e piattaforme *social*.

2.2 INDICATORI E VALORI DI RIFERIMENTO

Si ritiene che i principali indicatori (di breve, medio e lungo periodo) saranno, i seguenti:

- Maggiore *compliance* dei dipendenti a norme che in precedenza costituivano soltanto dei principi etico-comportamentali <obiettivo a)>;
- Risparmio dei costi sostenuti direttamente dalle amministrazioni per il consumo delle risorse idriche ed energetiche e consumo dei materiali d'ufficio <obiettivo b)>;
- Maggiore benessere sui luoghi di lavoro <obiettivo c)>;
- Minore incidenza di contenzioso disciplinare <(obiettivi a), b) e c)>.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Oltre all'opzione zero, che è stata valutata come non percorribile in quanto il "non intervento" non sarebbe stato in grado di fornire una risposta valida al raggiungimento degli obiettivi prefissati e descritti compiutamente al paragrafo 2, le altre soluzioni alternative, quali l'utilizzo di interventi di carattere amministrativo di secondo livello, come l'emanazione di circolari, di richiami, di vademecum etc., non avrebbero ottenuto, in termini di generalità e celerità, l'effetto richiesto dal milestone M1C1-56 del PNRR.

Va infatti evidenziato che il provvedimento corrisponde ad un obiettivo PNRR connesso alla riforma

della pubblica amministrazione. In questo quadro, le interlocuzioni con la Commissione europea hanno evidenziato la necessità che tutte le pubbliche amministrazioni siano dotate di un contenuto minimo omogeneo nella specifica materia e che ricevano, del pari, omogenee indicazioni in ordine alla formazione specifica sui temi introdotti dalla novella in esame.

Sul punto, pertanto, è stato ritenuto opportuno – anche per mantenere la coerenza delle fonti – intervenire con lo strumento del regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, garantendo un livello adeguato di coinvolgimento delle autonomie locali attraverso la previsione dell'intesa in Conferenza unificata.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 IMPATTI ECONOMICI, SOCIALI ED AMBIENTALI PER CATEGORIA DI DESTINATARI

Con riferimento all'ambito soggettivo, si evidenzia che destinatari diretti dell'intervento sono sia le amministrazioni individuate dall'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 tenute all'applicazione dei codici e dei doveri di comportamento, sia il personale tenuto a rispettarli.

Per quanto concerne le amministrazioni, esse sono quelle 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. Inoltre, le norme contenute nel codice costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'articolo 3 del citato decreto n. 165 del 2001, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

Si evidenzia che le pubbliche amministrazioni estendono, in quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Infine, le disposizioni si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto delle attribuzioni derivanti dagli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, in materia di organizzazione e contrattazione collettiva del proprio personale, di quello dei loro enti funzionali e di quello degli enti locali del rispettivo territorio.

Le disposizioni non presentano svantaggi, anzi, le norme produrranno effetti positivi traducendosi in una maggiore conformità del comportamento dei dipendenti a norme che in precedenza costituivano soltanto dei principi etico-comportamentali, in un risparmio dei costi sostenuti direttamente dalle amministrazioni per il consumo delle risorse idriche ed energetiche e consumo dei materiali d'ufficio, nonché in maggiore benessere sui luoghi di lavoro e in una minore incidenza di contenzioso disciplinare.

I principali cambiamenti introdotti dal provvedimento si possono riassumere in:

- L'azione amministrativa, è orientata alla massima economicità, efficienza ed efficacia attraverso una gestione delle risorse pubbliche che segue una logica di contenimento dei costi e del consumo energetico, di rispetto dell'ambiente e dell'ecosostenibilità;

- Gli strumenti informatici e gli account istituzionali forniti al dipendente dall'amministrazione devono essere, di norma, utilizzati solo per l'attività lavorativa;
- Gli account social media di cui è titolare il dipendente pubblico debbono essere utilizzati in modo che le opinioni ivi espresse ed i contenuti ivi pubblicati, propri o di terzi, non siano in alcun modo attribuibili all'amministrazione di appartenenza o possano, in alcun modo lederne il prestigio o l'immagine;
- Il dipendente pubblico è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale;
- La trattazione delle comunicazioni afferenti direttamente o indirettamente al servizio, da parte del dipendente, attraverso conversazioni (chat) pubbliche svolte su qualsiasi piattaforma digitale sono vietate;
- Le amministrazioni possono dotarsi di una "social media policy" per ciascuna tipologia di piattaforma digitale allo scopo di individuare, graduandoli in base al livello gerarchico e di responsabilità del dipendente, le condotte che possono danneggiare la reputazione delle amministrazioni;
- La divulgazione o la diffusione di documenti, anche istruttori, di informazioni e dati dei dipendenti, qualora gli stessi non siano accessibili o pubblicabili secondo le disposizioni di legge sono vietati;
- Il dipendente imposta la sua condotta sul luogo di lavoro al rispetto della personalità, della dignità e dell'integrità fisica e psichica degli altri dipendenti, astenendosi da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sugli altri dipendenti o che comportino, nei confronti di questi ultimi, discriminazioni basate su genere, nazionalità, origine etnica, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute o di fragilità, età e orientamento sessuale.

.4.2 IMPATTI SPECIFICI

A. Effetti sulle PMI: il provvedimento non impatta direttamente sulle micro, piccole e medie imprese.

B. Effetti sulla concorrenza: l'opzione prescelta non introduce disposizioni limitative della concorrenza.

C. Oneri informativi: Non sono previsti nuovi oneri informativi.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea: l'intervento risulta in linea con le norme in materia derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

4.3 MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

Si ritiene che gli interventi proposti siano gli unici in grado di soddisfare l'esigenza di attuazione dell'articolo 4 del decreto-legge 30 aprile 2022 n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 79 del 2022, che prevede l'aggiornamento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, entro il 31 dicembre 2022.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 ATTUAZIONE E 5.2 MONITORAGGIO

Quanto ai soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio, si rappresenta che gli stessi devono essere individuati nelle pubbliche amministrazioni.

L'attività di monitoraggio avverrà confrontando nel tempo con cadenza annuale:

- i procedimenti disciplinari avviati rispetto alle nuove disposizioni introdotte;
- i costi che ciascuna amministrazione imputa per l'utilizzo di alcuni beni strumentali (esempio carta) e con riferimento ai consumi energetici;
- i partecipanti al ciclo formativo obbligatorio svolto dalle pubbliche amministrazioni a seguito di assunzione, di passaggio di ruoli o funzioni superiori, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'A.I.R.

Non sono state svolte consultazioni.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Lo schema di decreto, nella fase di studio, analisi dei costi e dei benefici, valutazione delle risorse economiche da impiegare, è stato esaminato ed elaborato direttamente dagli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per la pubblica amministrazione.