

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Parere sulla bozza di “Codice di comportamento del personale della Provincia autonoma di Bolzano”

ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001

AUDITORS

Elena Eccher
Wolfgang Bauer

PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

ottobre 2025

INDICE

Quadro normativo	4
Oggetto del parere e approccio metodologico.....	4
Risultati dell'analisi	5
Novità rispetto al Codice vigente	5
Conformità al quadro normativo	6
Conformità alle linee guida dell'ANAC	7
Recepimento delle raccomandazioni espresse nel precedente parere.....	8
Conclusioni e raccomandazioni	8

Quadro normativo

L'articolo 54 del decreto legislativo n. 165/2001 prevede al comma 1 che *“Il Governo definisce 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.”*

Il Codice di comportamento generale vigente è stato emanato con D.P.R. n. 62/2013, modificato con D.P.R. n. 81/2023.

Il comma 5 del citato art. 54 stabilisce poi che *“Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1.”*

Nell'ordinamento è stato, quindi, reso obbligatorio un doppio livello dei codici di comportamento che prevede *in primis* il Codice generale, nel quale sono definiti i doveri minimi per tutti i dipendenti pubblici, e *in secundis* i Codici di amministrazione, che dettano i doveri di comportamento per i dipendenti di ciascun ente pubblico alla luce della specifica realtà organizzativa e funzionale.¹

L'ANAC ha approvato due linee guida in materia di Codici di comportamento: le prime con delibera n. 75/2013, che forniscono indicazioni utili in merito ai contenuti specificativi del Codice generale, e le seconde con delibera n. 177/2020, che contengono, tra l'altro, approfondimenti in ordine ai collegamenti del Codice con il Piano triennale di prevenzione della corruzione e con il sistema di valutazione e misurazione della performance, ai contenuti del Codice di amministrazione, nonché alla procedura di formazione dello stesso.

Oggetto del parere e approccio metodologico

Come evidenziato nel precedente paragrafo, l'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 dispone che l'organismo indipendente di valutazione di ciascuna amministrazione rediga un parere obbligatorio sul Codice di comportamento.

Nel contesto provinciale, tale compito spetta all'Organismo di valutazione in qualità di organismo analogo agli Organismi indipendenti di valutazione previsti dalla normativa nazionale.

Il presente parere, redatto su richiesta dell'Amministrazione provinciale del 3 settembre 2025, ha come oggetto la bozza, datata 25 agosto 2025, del “Codice di comportamento del personale della Provincia autonoma di Bolzano”. In data 25 settembre è stata trasmessa la versione definitiva della bozza di Codice, con la quale è stata apportata un'integrazione. La bozza rappresenta un aggiornamento del Codice attualmente in vigore, approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 839/2018 e divulgato con circolare del Direttore generale n. 10 del 31 agosto 2018. La revisione del Codice è stata anche sollecitata più volte dall'Organismo di valutazione in occasione delle verifiche delle Relazioni annuali del Responsabile per la prevenzione della corruzione.²

Nel parere verranno verificati, in particolare, i seguenti aspetti:

- la conformità all'art. 54 del d. lgs. n. 165/2001 e al Codice di comportamento generale

¹ Vedi in proposito: R. Patumi, Il Codice di comportamento, Maggioli Editore, 2020, p. 13.

² Pubblicate sulla pagina web [Relazioni, attestazioni e pareri | Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano](#).

approvato con il D.P.R. n. 62/2013;

- la conformità alle Linee guida dell'ANAC;
- il recepimento delle raccomandazioni espresse dall'Organismo di valutazione nel parere di agosto 2018 in ordine al vigente Codice di comportamento.

Risultati dell'analisi

Novità rispetto al Codice vigente

In generale, dall'analisi della bozza di nuovo Codice emerge che il documento è in larga parte sovrapponibile per struttura, contenuti e formulazione dei doveri al Codice approvato nel 2018.

La versione in esame integra alcune sezioni aggiuntive (es. *whistleblowing*,³ tutela della dignità, benessere organizzativo), offre maggiore dettaglio su formazione, sicurezza informatica e alcune procedure, e introduce specifiche disposizioni contro dichiarazioni offensive nei confronti dell'Amministrazione.

Entrando nel dettaglio, all'articolo 1 "Ambito di applicazione" si esplicita anzitutto che negli atti di incarico e nei contratti con collaboratori e collaboratrici esterni vengono inserite clausole di risoluzione o decadenza in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice, rafforzando in questo modo il rispetto degli obblighi di servizio e di comportamento.

All'articolo 3 "Rapporti con il pubblico" è stato inserito un nuovo comma, in forza del quale si deve rispettare l'ordine cronologico di elaborazione delle istanze, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità, al fine di assicurare parità di trattamento.

L'articolo 4 "Obblighi di comportamento in servizio" inserisce il divieto di dichiarazioni pubbliche offensive contro l'Amministrazione, riprendendo un'analoga disposizione dell'articolo 11-ter del Codice generale.

Con il nuovo articolo 4 bis "Tutela della dignità del personale" si introduce nel Codice il riferimento alla figura della Consigliera/del Consigliere di fiducia, a cui il personale può rivolgersi in caso di qualsiasi atto discriminatorio, forma di molestia o *mobbing*.

All'interno dell'articolo 5 "Prevenzione della corruzione" si specifica il divieto di utilizzare o menzionare la posizione in Amministrazione per ottenere vantaggi nei rapporti privati. Si introduce l'obbligo di comunicare al dirigente preposto o alla dirigente preposta i rapporti di collaborazione in qualunque modo retribuiti con soggetti privati nel triennio precedente l'assunzione. Infine, viene menzionato l'obbligo di rispettare le prescrizioni dei Piani integrati di attività e organizzazione.

Una novità rilevante è rappresentata dall'introduzione dell'articolo 6 bis, che, oltre a dettare alcune norme procedurali in materia di *whistleblowing*, pone obblighi di riservatezza e di tutela nei confronti delle persone segnalanti.

All'articolo 7 "Trasparenza, tracciabilità, social media ed il loro utilizzo" è riportato l'obbligo di cautela nell'uso degli *account* personali di *social media* per evitare i rischi di attribuzione di opinioni e giudizi personali alla pubblica amministrazione. Viene, inoltre, esplicitato l'obbligo di evitare commenti che danneggino il decoro, prestigio o immagine dell'Amministrazione.

³ Sulla tematica vedasi anche l'audit concluso dall'Organismo di valutazione a dicembre 2024 dal titolo "L'istituto del whistleblowing in Provincia e in alcuni enti da essa dipendenti", [2024.12.16 Relazione audit whistleblowing](#)

Per quanto riguarda gli obblighi della dirigenza, l'articolo 8, nella nuova versione, enfatizza la promozione del benessere organizzativo, la circolazione delle informazioni, l'inclusione e la valorizzazione delle differenze. La versione definitiva, inviata in data 25 settembre, vede l'aggiunta di un passaggio specifico riguardante le aggressioni da parte di terzi contro i collaboratori, con la conseguente previsione dell'obbligo per il personale dirigente di adottare misure di prevenzione, protezione e informazione nei confronti della cittadinanza.

L'articolo 8 pone anche l'accento sulla necessità di curare la crescita professionale di collaboratori e collaboratrici, favorendo opportunità di formazione e sviluppo.

L'articolo 10 "Utilizzo delle tecnologie informatiche e sicurezza informatica" limita l'uso di *account* personali di posta elettronica ai casi di forza maggiore e dettaglia maggiormente i rischi di sicurezza e procedure di firma delle *e-mail*.

Infine, l'articolo 11 "Attività formative e di aggiornamento" specifica che tali attività sono obbligatorie in caso di assunzione o passaggio a ruoli superiori e che vi sono altre formazioni obbligatorie.

Conformità al quadro normativo

La bozza di Codice richiede comportamenti coerenti con i principi generali di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza e tutela dell'interesse pubblico, conformemente all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 e ai principi generali elencati nel Codice generale.

In linea con quanto previsto dal D.P.R. n. 62/2013, le categorie di destinatari del Codice sono chiaramente individuate e opportunamente estese: personale dipendente, dirigenti, collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo, collaboratori e collaboratrici di imprese fornitrici di beni o servizi, persone rappresentanti di organi e titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

Il Codice esplicita che la sua violazione costituisce fonte di responsabilità disciplinare, in armonia con le previsioni legislative.

Disposizioni specifiche sono rivolte anche ai dirigenti, coerentemente con le previsioni dell'art. 54 succitato e dell'art. 13 del D.P.R. n. 62/2013.

Il testo recepisce e dettaglia le aree di comportamento che il legislatore richiede: obblighi di servizio, prevenzione della corruzione, conflitto di interessi e obbligo di astensione, rapporti con il pubblico, trasparenza e tracciabilità dei processi decisionali, uso corretto dei *social media* e degli strumenti informatici. Sono integrati anche obblighi relativi al *whistleblowing*, alla salute e sicurezza sul posto di lavoro e alla sicurezza informatica.

L'art. 11 della bozza di Codice risulta in linea con le previsioni della legge n. 190/2012, che ha stabilito l'obbligo di percorsi e programmi di formazione sui temi dell'etica e della legalità e con il D.P.R. n. 62/2013, che ha disposto la realizzazione di attività formative in materia di trasparenza e integrità per conseguire una piena conoscenza dei contenuti del Codice di comportamento.

Con riferimento all'attività di monitoraggio sull'applicazione sia del Codice generale sia di quello di amministrazione, non sono stati definite le linee guida per l'attuazione dei principi, come invece previsto dall'art. 15, comma 6 del Codice generale. I compiti di vigilanza sull'applicazione all'interno delle unità organizzative, anche se limitatamente alla bozza di Codice di amministrazione, sono stati invece posti in capo ai dirigenti.

Va evidenziato, infine, che la bozza di Codice recepisce le novità apportate dal D.P.R. n. 81/2023 al Codice generale sia per quanto riguarda la sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e *social media* sia per quanto concerne la formazione obbligatoria sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico.

Conformità alle linee guida dell'ANAC

La bozza recepisce la principale raccomandazione delle linee guida di non limitarsi a una mera riproduzione del Codice nazionale, ma di integrare e specificare le regole alla luce delle specificità organizzative dell'Amministrazione provinciale. L'introduzione e le declinazioni puntuali negli articoli denotano per lo più una contestualizzazione appropriata.

Relativamente alle tecniche di redazione, la bozza di Codice adotta uno stile comunicativo inclusivo ("noi") e utilizza periodi tendenzialmente brevi, chiari e prescrittivi, rispondendo alle indicazioni sulla comprensibilità e sull'enunciazione positiva dei doveri.

Con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, le linee guida tanto del 2013 quanto del 2020 prevedono che i singoli Codici di amministrazione individuino le categorie di destinatari in rapporto alle specificità dell'ente. La bozza di Codice in esame dettaglia l'ambito soggettivo di applicazione, estendendolo dai dipendenti ai collaboratori, consulenti esterni e rappresentanti di organi, disponendo che negli atti di incarico e nei contratti siano inserite apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice stesso. Non è stato accolto, però, il suggerimento delle linee guida del 2020 di dedicare una sezione apposita a collaboratori e consulenti, in cui chiarire il tipo di disciplina applicabile a questi soggetti.

Con riferimento alle indicazioni per la declinazione delle regole del Codice generale contenute nelle linee guida del 2013, si rileva una sostanziale conformità della bozza di Codice alle stesse, fatta eccezione per la mancanza di indicazioni specifiche di carattere comportamentale destinate agli addetti degli uffici che si occupano di contratti pubblici.

Rispetto agli ambiti generali previsti dal Codice nazionale e illustrati nelle linee guida del 2020, si osserva quanto segue:

a) prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali. La bozza di Codice definisce le modalità di informazione e la competenza del dirigente preposto o della dirigente preposta a decidere sull'eventuale astensione. La disciplina rimane comunque piuttosto scarna e non richiama gli elementi essenziali, disciplinati nel vademecum allegato alla circolare del Segretario generale n. 10 del 19 giugno 2025;

b) rapporti col pubblico. Nella bozza di Codice sono stati ben articolati i doveri cui il dipendente deve attenersi nel rapporto con la cittadinanza, nell'ottica di migliorare la qualità e l'utilità delle prestazioni rese;

c) correttezza e buon andamento del servizio. La bozza di Codice recepisce l'invito delle linee guida a stabilire delle regole per l'accesso ai *social network*, alla luce del rilievo che oggi riveste l'utilizzo di questi strumenti. Parimenti è disciplinato nel dettaglio l'utilizzo degli strumenti informatici. Infine, viene evidenziato il divieto di qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'Amministrazione;

d) collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il Codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione. La bozza di Codice contiene prescrizioni generiche riguardanti l'osservanza delle misure contenute nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), la collaborazione con il Responsabile per la prevenzione

della corruzione, l'obbligo di denunciare e di segnalare gli illeciti, l'osservanza dei doveri in materia di trasparenza, di pubblicazione e di tracciabilità. Non è, però, stata data attuazione alle linee guida in ordine alla prescrizione di declinare, in relazione alle aree di rischio specifiche e alle relative misure previste dal PTPCT, i doveri di comportamento che i dipendenti e gli altri soggetti sono tenuti ad osservare;

e) comportamento nei rapporti privati. La bozza di Codice elenca varie tipologie di divieti nei rapporti con soggetti privati, in particolare agli articoli 2, 3 e 6 bis. Nessuna indicazione viene, invece, impartita in merito ai rapporti dei dipendenti con altre amministrazioni.

Recepimento delle raccomandazioni espresse nel precedente parere

Nel parere sulla bozza di Codice del 2018, l'Organismo di valutazione aveva formulato le seguenti raccomandazioni:

- rinvio, ai fini di una regolamentazione completa, agli standard normativi del Codice di comportamento generale previsti dal D.P.R. n. 62/2013;
- assoggettamento dell'attuazione del Codice a un costante monitoraggio da parte del Responsabile per la prevenzione della corruzione e dell'autorità disciplinare;
- descrizione del processo di consultazione pubblica riguardo al Codice in una relazione esplicativa o quanto meno nella delibera di approvazione;
- sottoscrizione del Codice da parte dei neoassunti e delle neoassunte quale espressione del loro impegno (*commitment*);
- in relazione alle attività di formazione e aggiornamento previste dal Codice, svolgimento di corsi di etica per favorire un'evoluzione dal semplice conformarsi alle regole a un'etica aziendale.

Tali raccomandazioni sono state recepite solo parzialmente e saranno, pertanto, riproposte nel successivo paragrafo.

Conclusioni e raccomandazioni

In base alle verifiche effettuate, si può affermare che gli arricchimenti apportati nella nuova bozza rispetto al Codice vigente rendono il testo più articolato e attento alle evoluzioni normative e alle tematiche di inclusione, tutela e trasparenza.

Apprezzabile, in particolare, è l'inserimento nel Codice del nuovo articolo 6 bis, dedicato al *whistleblowing*, che risponde all'esigenza di includere in una strategia anticorruzione integrata anche la protezione degli informatori.⁴

In un'ottica di miglioramento, si formulano nondimeno alcuni suggerimenti e raccomandazioni.

Non avendo avuto contezza della procedura di formazione del Codice, si ricorda che è opportuna

⁴ Vedasi in proposito la Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC in materia di Codici di comportamento dei dipendenti pubblici, settembre 2019, pag. 97.

una procedura partecipata – in conformità con le linee guida dell'ANAC e come già raccomandato dall'Organismo di valutazione nel 2018 – e che, di conseguenza, la delibera di approvazione o una relazione di accompagnamento dovrebbero fornire evidenza e tracciabilità delle fasi di confronto con i dipendenti e di consultazione pubblica, a seguito della prima deliberazione, preliminare, adottata dall'organo di indirizzo su proposta del RPCT.

Come disposto nelle linee guida dell'ANAC del 2013 e già suggerito nel parere del 2018, potrebbe rivelarsi utile, anche a fini conoscitivi, la previsione nella parte introduttiva del Codice di un rinvio generale ai contenuti del D.P.R. n. 62/2013, in modo da completare il raccordo tra Codice generale e Codice di amministrazione.

Si invita, in coerenza con le linee guida dell'ANAC, ad inserire nella bozza di Codice una parte appositamente dedicata ai contratti pubblici, al fine di regolare il comportamento degli addetti, con indicazioni specifiche di carattere comportamentale. Analogamente andrebbe anche valutata l'opportunità di introdurre una sezione specifica per i soggetti esterni, in cui chiarire il tipo di disciplina applicabile a questi soggetti.

Rispetto agli ambiti generali definiti dal Codice nazionale, si suggerisce, per quanto riguarda la gestione dei conflitti di interesse, di rinviare alle istruzioni specifiche impartite dal RPCT.

In ordine alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, si invita l'amministrazione a dettagliare, in relazione alle aree di rischio specifiche e alle relative misure previste dal PTPCT, i doveri di comportamento che i dipendenti e gli altri soggetti sono tenuti ad osservare.

Riguardo ai comportamenti nei rapporti privati, sarebbe auspicabile integrare nel Codice espressi divieti di condotte nei rapporti con altre amministrazioni, che potrebbero dar luogo a situazioni di conflitto di interesse: ad esempio, seguendo le indicazioni delle linee guida del 2020, esplicitare il divieto di scambi di favori per fini personali o di chiedere raccomandazioni e presentazioni.

Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio sull'attuazione del Codice generale e di quello di amministrazione, dovrebbero essere definite, nell'ambito dell'autonomia organizzativa della Provincia, le linee guida necessarie per l'attuazione dei principi di cui all'articolo 15 del D.P.R. n. 62/2013. Come già raccomandato nel parere del 2018 e ora messo in rilievo nelle linee guida del 2020 dall'ANAC, questa attività di monitoraggio dovrebbe avere carattere periodico almeno annuale e andrebbe pianificata e documentata in analogia con il monitoraggio riguardante la verifica dell'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT, al fine di orientare la formazione del personale e di integrare i contenuti del PTPCT.

Resta consigliabile, come già suggerito nel 2018, che il Codice sia sottoscritto formalmente dai neoassunti e dalle neoassunte, quale espressione esplicita di impegno.

Wolfgang Bauer

Elena Eccher



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp