

Introduzione

La tesi intende affrontare un tema di grande attualità: la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico.

Il dipendente pubblico rappresenta, nella visione della società, il principale propulsore dell'inefficienza della pubblica amministrazione; ciò giustifica i numerosi interventi legislativi sui rapporti tra i dipendenti e la Pubblica Amministrazione.

Nel perseguimento dell'efficienza sulla gestione della *res publica*, il legislatore ha spesso differenziato i rapporti dei dipendenti pubblici rispetto a quelli delle imprese private. Per questo motivo, ogni volta che il legislatore intende raggiungere l'efficienza nella gestione della *res publica* riforma i rapporti tra i dipendenti e la pubblica amministrazione.

Il dipendente pubblico e il contratto che lega questo all'ente pubblico sono spesso oggetto di studio da parte della dottrina giuslavorista in quanto il legislatore ha differenziato tali rapporti da quelli previsti per i dipendenti delle imprese private.

Nel presente lavoro di tesi, verranno in primo luogo ricercati i fattori comuni alle due tipologie di lavoratori, entrambi soggetti ai principi cardine dettati dal codice civile e dal Testo Unico della Pubblica Amministrazione sono applicabili al dipendente pubblico, in quanto tali soggetti ai sensi dell'art. 97 della Costituzione Italiana "sono organizzati secondo disposizione di legge" per cui è prevista una riserva di legge.

Su tale premessa, nel primo capitolo si procederà all'analisi dei principali doveri del dipendente nei confronti del datore di lavoro previsti dagli artt. 2104 e 2105 del codice civile e le particolari fattispecie descritte nei codici di comportamento approvati dal Consiglio dei Ministri con Decreto del Presidente della Repubblica.

Successivamente, verranno esaminate le conseguenze prodotte dalla mancata osservanza di tale regola. Ai sensi dell'art. 2106 c.c. le sanzioni devono essere proporzionate all'illecito, per cui le sanzioni che il datore di lavoro applica al dipendente inadempiente devono essere proporzionate all'illecito che deve essere valutato caso per caso attraverso l'istruttoria del caso. Sulla base di questo principio è fatto divieto di applicazione automatica delle sanzioni.

Per quanto riguarda invece, il soggetto che è preposto all'applicazione della sanzione, assume rilevanza la differenza tra dipendente privato e pubblico. Difatti, nel primo caso è rilevante in quanto, chi commette la sanzione è il datore di lavoro, mentre nel secondo caso la sanzione è applicata da parte di un dipendente della medesima amministrazione che ha una funzione apicale e gerarchicamente superiore rispetto al dipendente che ha commesso l'illecito. Soggetto che, nella medesima misura del dipendente gerarchicamente inferiore, subisce un procedimento disciplinare nei casi in cui egli stesso non adempia ai propri doveri.

Pertanto, nel procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, non è solo il dipendente inadempiente ad essere sottoposto alla sanzione ma anche chi, in virtù dell'incarico ricoperto, non ha evitato o comunque controllato che tale illecito non si verificasse o non ha attivato il procedimento *de quo*.

In materia di procedimento disciplinare si effettuerà una disamina delle regole che disciplinano il procedimento di comminazione delle sanzioni, che alla luce delle riforme più recenti, appare ulteriormente differenziato tra dipendente privato e dipendente pubblico.

Tant'è vero che il primo fa riferimento alla disciplina dello Statuto dei Lavoratori, l. 300 del 1970, che all'art. 7 si occupa delle fasi del procedimento disciplinare che devono essere assolutamente rispettate per evitare che la sanzione comminata sia illegittima.

A contrario, la disciplina prevista per i dipendenti pubblici è contenuta nel Testo Unico, cioè il d.lgs. n. 165 del 2001 negli articoli 54 e ss.

La differenziazione tra procedimento disciplinare per i dipendenti pubblici e per i dipendenti privati si considera una scelta in rotta di collisione con quella di privatizzazione della pubblica amministrazione operata nei primi anni Novanta. A sostegno di tale assunto, vi è la creazione di un del *tertium genus*: il lavoro pubblico privatizzato, da parte della Riforma Brunetta, la quale ha previsto una tipologia contrattuale in cui le controversie non sarebbero state più materia del giudice amministrativo ma del giudice ordinario, partendo di fatto dalla considerazione della pubblica amministrazione come un'impresa privata.

In riferimento a ciò si evidenziano nette differenze, rispetto alla disciplina che regola i rapporti di lavoro tra privati; si pensi per esempio al ruolo della contrattazione collettiva, che nei rapporti di lavoro di diritto comune è fondamentale, in quanto molte materie sono rimesse all'utilizzo di tale strumento per la regolamentazione, con la Riforma Brunetta è stata di fatto confinata ai soli casi in cui la materia non sia già regolamentata dalla legge.

Tale confinamento è stato ulteriormente confermato dalle riforme degli ultimi esecutivi, governo Monti e Renzi che hanno di fatto eliminato la possibilità dei contratti collettivi nazionali di essere se non determinanti, almeno partecipativi alla regolamentazione dei rapporti di lavoro in ambito disciplinare dei dipendenti pubblici.

Sulla tematica in oggetto occorre dar conto delle ultime due riforme, la Fornero e la Madia, che hanno inciso notevolmente nel procedimento disciplinare, la prima con la modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori che per espresso rinvio veniva applicato anche ai dipendenti pubblici e la seconda con la modifica sostanziale del Titolo IV del Testo Unico, d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, la riforma Madia, la più recente, con gli ultimi decreti attuativi del luglio 2017, ha modificato oltre che la tipologia delle sanzioni, inserendo nuove fattispecie di illecito disciplinare quali quelle identificate con i cosiddetti “furbetti del cartellino” e “del weekend”, anche i termini per la conclusione del procedimento disciplinare da parte dell’Ufficio per i Procedimenti Disciplinari, che deve concludersi entro trenta giorni. Ma non è tutto, ha reso, così come previsto dagli obiettivi della riforma, più facile la contestazione dell’illecito attraverso la modifica dell’art. 4 dello Statuto dei lavoratori con la possibilità di usare come mezzo di prova sia i sistemi di videosorveglianza o di registrazione delle presenze della struttura stessa, sia inchieste giornalistiche che notizie, fotogrammi e riprese video postate sui *social network*.

Tuttavia, occorre dar adito non solo dell’inasprimento del trattamento del dipendente pubblico ma anche dell’introduzione di agevolazioni a favore di esso. Si pensi alla creazione del *welfare* aziendale di stampo privatistico, attraverso l’utilizzo del *co-working* e dello *smart-working*, nonché l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di creare delle convenzioni con gli asili nido per l’accoglienza dei figli dei dipendenti.

Infine, la riforma Madia non ha solo cercato di demonizzare meno il dipendente pubblico, è anche quella che ha reso ordinaria la sanzione del licenziamento, applicabile a tutti i casi di falsa attestazione in servizio ma soprattutto non solo al dipendente pubblico semplice ma anche al dirigente che ha l’obbligo e non più la possibilità di attivare il procedimento disciplinare qualora abbia notizia dell’illecito.

Capitolo I: Il potere disciplinare

1. I doveri del lavoratore dipendente artt. 2104 – 2105 del Codice Civile

In questo capitolo analizzeremo gli obblighi e i doveri che nascono dalla conclusione del contratto di lavoro tra il prestatore e il datore di lavoro privato, quindi, il lavoro subordinato, disciplinato nel codice civile all'art. 2094.

L'analisi concernente gli obblighi e i doveri che nascono dalla conclusione del contratto di lavoro tra il prestatore e il datore di lavoro privato ha la sua norma cardine nell'articolo 2094 c.c., che definisce prestatore di lavoro subordinato <<chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore.>>. La nozione di contratto di lavoro viene così ricostruita dall'interprete attraverso i principi generali di diritto privato definiti nell'articolo 1325 c.c. in cui il <<contratto>> ha come requisito <<l'accordo tra le parti>>, proprio questo presupposto fa desumere che il rapporto di lavoro derivi dalla conclusione del contratto, poiché, le parti effettivamente si accordano al momento della conclusione. Tanto è vero che parte della giurisprudenza¹ ritiene che il rapporto possa nascere anche da un accordo tacito stipulato attraverso un comportamento concludente, come tale rivelatore della volontà delle parti non espressa ma egualmente manifestazione legittima di consenso.

Tuttavia, definire in concreto il lavoratore subordinato non è così semplice, tanto meno è semplice distinguere il lavoratore autonomo da quello subordinato, giacché l'articolo in questione definisce il prestatore e non il contratto. La definizione è rimessa, quindi, al parere

¹ Corte di Cassazione sentenze n. 2165/69, 1370/74, Sezioni Unite sentenze n. 3372/72, 4149/86.

del giudice, il quale dovrà tenere conto di alcuni indici di subordinazione, così come definiti dalla giurisprudenza tra i quali si annoverano: la sottoposizione al potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro, il rispetto dell'orario di lavoro, l'utilizzo dei mezzi e dei luoghi di proprietà del datore di lavoro, la retribuzione su base oraria o mensile, l'assenza del rischio di impresa e l'inserimento del lavoratore nell'organizzazione produttiva con l'attribuzione di una mansione². L'attività interpretativa del giudice può essere fatta seguendo due metodi diversi: il metodo sussuntivo, che esclude tutti quei rapporti in cui manchi anche solo uno degli indici di subordinazione e il metodo tipologico che invece è più flessibile e ritiene subordinati tutti quei rapporti che presentano la maggior parte degli indici di riferimento. Quest'ultimo è preferibile per la sua portata ideologica, infatti, l'obiettivo è quello di far rientrare più rapporti possibili nell'ambito del lavoro subordinato, molto più tutelato rispetto al lavoro autonomo, ma non solo, anche perché non sarebbe stato possibile garantire la completa coincidenza tra la fattispecie astratta e la fattispecie concreta³.

L'innovazione tecnologica e la progressiva terziarizzazione del mondo del lavoro hanno determinato dei casi *in limine* tra l'area di subordinazione e quella dell'autonomia che hanno favorito l'assunzione tra gli indici giurisprudenziali, quale criterio sussidiario, quello del *nomen iuris* eventualmente attribuito dalle parti al rapporto stesso⁴.

La giurisprudenza dopo la legge 23 dicembre 1992 n. 498, dovette analizzare la capacità costitutiva o meno del *nomen iuris*, che le parti possono inserire all'interno del contratto.

² CARINCI F., DE LUCA TAMAIO R., TOSI P., TREU T. "Diritto del Lavoro", vol. 2, Utet giuridica, Torino, 2013 p. 37.

³ CARINCI F., DE LUCA TAMAIO R., TOSI P., TREU T. "Diritto del Lavoro", cit., p. 37.

⁴ CARINCI F., DE LUCA TAMAIO R., TOSI P., TREU T. "Diritto del Lavoro", cit., pp. 40 – 41.

Tale norma violava l'articolo 3 Cost. identificando i lavoratori che prestavano la propria attività presso particolari enti⁵ come lavoratori non subordinati, nonostante la stessa attività svolta presso privati avesse il carattere della subordinazione: vennero quindi, sollevate questioni di legittimità relative al fatto che le parti del contratto, ancorché su autorizzazione del legislatore, potevano <<negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente avessero tale natura>>⁶, le quali permisero alla Corte Costituzionale di esprimersi nel merito e predisporre i principi fondamentali per la determinazione di tali tipologie contrattuali.

Nella sentenza n. 115 del 1994, la Corte afferma l'incostituzionalità di tale normativa e la totale incapacità costitutiva del *nome iuris*, giacché, sottrarrebbe al giudice il potere d'interpretazione libera del contratto e delle modalità concrete di svolgimento dello stesso.

Quest'ultimo è il risultato più importante dell'attività giurisprudenziale della Corte Costituzionale fondamentale per la definizione del rapporto di lavoro. In considerazione dell'orientamento interpretativo della Corte Costituzionale, se l'attività rispetta, in concreto, gli indici di subordinazione, tale rapporto dovrà essere definito come subordinato, indipendentemente dal *nome iuris* indicato dalle parti contrattuali e quindi soggetto alla disciplina del diritto del lavoro e non del codice civile come nel caso dei rapporti *ex art. 2222 c.c.*⁷.

⁵ Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, comunità montane e i loro consorzi o enti non commerciali senza scopo di lucro che svolgono attività socio-assistenziale e istituzioni sanitarie operanti nel Servizio sanitario nazionale.

⁶ ROCCELLA M. “*Manuale di diritto del lavoro*”, Giappichelli, Torino, 2015 p. 49.

⁷ “Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV” art. 2222 Codice Civile.

La differenza tra lavoratore autonomo e lavoratore subordinato assume notevole rilevanza nella materia del procedimento disciplinare, considerato che solo quest'ultimo è assoggettabile a tale procedimento. Infatti, tra gli indici di subordinazione è prevista la <<sottoposizione al potere direttivo e al potere disciplinare>> ragion per cui il rapporto di lavoro si configura come un rapporto complesso nel quale alla prestazione principale, che consiste nello svolgimento delle mansioni assegnate in base alle direttive ricevute, si affiancano ulteriori obblighi tra i quali il dovere di diligenza ed obbedienza, meglio definiti come “criteri di valutazione dell'esattezza dell'adempimento”⁸.

I criteri in questione sono definiti all'interno del Codice Civile Libro V sezione III “del rapporto di lavoro” negli articoli 2104, 2105 e 2106. Il primo articolo è rubricato “Diligenza del prestatore di lavoro”, il secondo “Obbligo di fedeltà” mentre l'ultimo “Sanzioni disciplinari”, che insieme all'articolo 7 della legge 20 maggio 1970 n. 300 denominata Statuto dei Lavoratori, rappresentano il corollario normativo del potere disciplinare del datore di lavoro.

Il potere disciplinare ha come presupposto principale la subordinazione del lavoratore nei confronti del datore di lavoro, (e solo successivamente) vengono presi in considerazione i criteri di valutazione dell'esattezza dell'adempimento⁹.

Il primo articolo su cui poniamo l'attenzione è l'art. 2104 c.c. che si costituisce di due commi, il primo definisce la diligenza quale obbligo del prestatore di lavoro indicando, tra i parametri di riferimento, la natura della prestazione, interesse superiore della produzione nazionale ed interesse dell'impresa mentre il secondo impone l'obbligo di diligenza anche in relazione alle

⁸ ROCCELLA M. “*Manuale di diritto del lavoro*”, cit., p. 282.

⁹ Articoli 2104, 2105 e 2106 c. c.

<<disposizioni impartite al lavoratore dal datore di lavoro o da un suo collaboratore di questo dai quali gerarchicamente dipende>>¹⁰

Il primo parametro merita particolare attenzione, in quanto consente di valutare la prestazione in concreto rispetto alle qualità della stessa e del prestatore, basata sul modello astratto del prestatore d'opera perfetto. Tale obbligo specifica il principio generale dell'art. 1176 c. c. che al II comma parla di "obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale"¹¹ per cui è prevista la valutazione in base alla natura della prestazione. L'interesse superiore della produzione nazionale, è un lascito del periodo fascista che non può essere affiancato oggi all'art. 41 Cost., giacché, quest'ultimo costituisce un limite all'attività economica privata e non alla prestazione lavorativa che, pertanto, non viene preso in considerazione nell'applicazione pratica dell'articolo ma rimane solo nella lettera dello stesso.

Il terzo ed ultimo parametro ossia l'interesse dell'impresa, ha un significato controverso. L'opinione prevalente ritiene che tale criterio sia riferito alle modalità di organizzazione dell'attività lavorativa dei prestatori, che deve essere eseguita in modo coordinato e ponendo in atto una serie di comportamenti accessori necessari alla realizzazione del concreto interesse del creditore, sicché il prestatore nonostante non sia destinatario del rischio di impresa deve comunque svolgere la sua attività in virtù di questa, dal momento che l'attività lavorativa e l'attività d'impresa sono direttamente proporzionali.

Nel II comma dell'articolo 2104 c. c., il legislatore ha previsto un altro criterio di valutazione della correttezza della prestazione, ossia il dovere di obbedienza che scaturisce dal diritto potestativo di cui è titolare il datore di lavoro che in concreto implica l'osservanza delle direttive

¹⁰ II comma, Art. 2104 Codice Civile

¹¹ "Nell'adempiere l'obbligazione il debitore deve usare la diligenza del buon padre di famiglia. Nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale, la diligenza deve valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata".

impartite da colui che è titolare del potere direttivo, il datore di lavoro ma anche un suo collaboratore al quale egli ha affidato tale potere.

Tuttavia, il dovere di obbedienza, dopo la modifica dell'art. 13 dello St. lav., viene considerato un limite al potere direttivo giacché c'è stata una << spersonalizzazione>> del rapporto di lavoro tale da ridimensionare gli aspetti di soggezione giuridica del prestatore¹², dandogli la possibilità di gestire in autotutela le direttive impartite e dunque di eseguirle o meno, con le relative conseguenze disciplinari.

Per questo motivo più che un obbligo dovrebbe essere considerato un dovere.

Il corollario normativo del potere disciplinare è costituito anche dell'art. 2105 c. c., che sancisce il dovere di fedeltà in capo al prestatore. Il predetto dovere è qualificato come una prestazione accessoria alla principale e trova applicazione anche quando la prestazione principale non è dovuta (periodo di malattia). Ciò consente di configurare il dovere di fedeltà come autonomo rispetto alla principale.

Il contenuto del dovere in questione, risulta ridimensionato rispetto alla portata del concetto utilizzato dal legislatore. Tale dovere si esplica in due specifici divieti imposti al prestatore: divieto di concorrenza e obbligo di riservatezza. La funzione specifica è quella di tenere indenne il datore di lavoro da determinate situazioni di pericolo, evitando che l'inserimento del lavoratore all'interno dell'organizzazione dell'impresa, possa in qualsiasi modo comprometterne la capacità competitiva: ciò spiega perché tali obblighi siano ricondotti alla categoria degli obblighi di protezione.

Il primo obbligo espresso è quello di non concorrenza che implica l'astensione del prestatore da una serie di comportamenti per conto proprio o per conto terzi in imprese concorrenti a quella

¹² CARINCI F., DE LUCA TAMAIO R., TOSI P., TREU T. *“Diritto del Lavoro”*, cit., p. 214.

del datore di lavoro. Tale obbligo non deve confondersi con il “divieto di concorrenza” *ex art.* 2598 c.c., che ha una portata molto più limitata. Infatti, nell’obbligo *ex art.* 2105 c.c. sono ricomprese anche condotte che non rilevano ai sensi dell’art. 2598 c.c.¹³ considerate quindi, perfettamente lecite.

A tal riguardo, la giurisprudenza prevalente ha circoscritto la portata del divieto a quelle attività che per le loro caratteristiche possono tradursi effettivamente in un vantaggio competitivo per l’imprenditore concorrente, implicitamente riconoscendo la piena legittimità dello svolgimento di una seconda attività lavorativa, ancorché del medesimo settore produttivo.

Ulteriore elemento di analisi è dato dalla durata del divieto che manterrà piena vigenza per tutto il contratto tra datore di lavoro e prestatore. Tuttavia, è possibile che la vigenza del divieto perduri oltre la scadenza naturale del contratto tra le parti, in questo caso è necessario predisporre un <<patto di non concorrenza>> *ex art.* 2125 c.c., al fine di prevedere dei limiti temporali dalla conclusione del contratto (3 anni in generale, 5 anni per i dirigenti), che precludano al prestatore l’utilizzo delle proprie capacità professionali presso altro ente privato. Il divieto di concorrenza da solo non è comunque in grado di salvaguardare l’attività d’impresa, visto che, la capacità competitiva della medesima può essere compromessa anche può essere compromessa anche dall’utilizzo improprio delle informazioni acquisite dai dipendenti nel periodo in cui svolgevano la propria prestazione presso l’impresa. La conseguenza di un uso distorto delle informazioni acquisite è foriera di potenziali danni al patrimonio immateriale

¹³ Ferme le disposizioni che concernono la tutela dei segni distintivi e dei diritti di brevetto, compie atti di concorrenza sleale chiunque:
1) usa nomi o segni distintivi idonei a produrre confusione con i nomi o i segni distintivi legittimamente usati da altri, o imita servilmente i prodotti di un concorrente, o compie con qualsiasi altro mezzo atti idonei a creare confusione con i prodotti e con l’attività di un concorrente;
2) diffonde notizie e apprezzamenti sui prodotti e sull’attività di un concorrente, idonei a determinarne il discredito, o si appropria di pregi dei prodotti o dell’impresa di un concorrente;
3) si vale direttamente o indirettamente di ogni altro mezzo non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a danneggiare l’altrui azienda.

dell'azienda e da ciò discende la necessità a che il prestatore assolvà al dovere di segretezza non solo nella vigenza contrattuale ma anche nell'arco di tempo ulteriore come sopra meglio precisato.

L'obbligo di segretezza assume una connotazione diversa a seconda delle rivelazioni che possono essere fatte dal prestatore in virtù della mansione ricoperta all'interno dell'organizzazione aziendale: a tal proposito se le notizie divulgate potevano essere apprese da qualsiasi prestatore, si rientra nell'ambito della violazione del c.d. segreto aziendale, mentre se tale divulgazione ha ad oggetto notizie che sono state apprese in virtù della mansione specifica ricoperta, allora si ricade nell'ambito della violazione del segreto professionale o industriale che assume rilevanza penale *ex artt. 622 – 623 c.p.*

La durata di tale obbligo, al contrario dell'obbligo di non concorrenza, non può essere protratta al di là della scadenza naturale del contratto tra le parti salvo che, non si tratti della rivelazione di notizie apprese dal lavoratore durante la sua attività sindacale aziendale, per cui il divieto permane per i tre anni successivi alla conclusione del contratto e viene classificato come un illecito disciplinare.

Risulta controversa l'interpretazione dell'art. 2105 c.c. La dottrina prevalente ritiene che la sua portata si esaurisca nei due doveri previsti dal tenore letterale dell'articolo quindi divieto di concorrenza e obbligo di riservatezza mentre la giurisprudenza¹⁴ propende verso una visione più ampia dei doveri e degli obblighi richiamati dall'articolo in questione facendovi rientrare anche i concetti generali del diritto dei contratti quali la buona fede, la lealtà e la fiducia

¹⁴ Corte di Cassazione, sentenza n. 9056 del 19 aprile 2006, Corte di Cassazione, sentenza n. 1878 del 1° febbraio 2005. Casi emblematici di violazione dell'obbligo di fedeltà intesa in senso ampio riguardano, ad es. la prestazione in costanza di malattia, di altra attività lavorativa idonea a compromettere o ritardare la guarigione del lavoratore (Cass., 6 ottobre 2005 n. 19414); oppure la divulgazione, da parte del dipendente, di giudizi, opinioni o notizie pregiudizievoli all'impresa (Cass., 25 febbraio 1986, n. 1173; Cass., 10 dicembre 2008, n. 29008) in CARINCI F., DE LUCA TAMAIO R., TOSI P., TREU T. *“Diritto del Lavoro”*, cit., p. 216.

ritenendoli necessari affinché il comportamento del prestatore non contrasti con le finalità e gli interessi dell'impresa.

1.1 Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

I doveri analizzati precedentemente, qualora il lavoratore sia un dipendente della Pubblica Amministrazione si affiancano ad altri doveri di stampo prettamente pubblicistico, riconducibili al dovere di fedeltà alla Repubblica, sancito dall'art. 51 Cost¹⁵., ai principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost¹⁶, e al carattere democratico della Repubblica ex art. 1 Cost.¹⁷, che promuove e favorisce i rapporti di fiducia fra amministrazione e cittadini.

Il rapporto di lavoro di pubblico impiego è connotato da un sistema di incompatibilità che rinviene la sua *ratio* nel dovere di esclusività dei pubblici dipendenti ex art. 98 Cost., in virtù del quale il pubblico dipendente è tenuto a riservare tutta la sua attività lavorativa all'amministrazione.

Tale principio trova attuazione nell'articolo 53 del decreto legislativo 165 del 2001.¹⁸

¹⁵ Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.

¹⁶ Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [95 c.3], in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari [28]. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge [51 c.1].

¹⁷ L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

¹⁸ PEDACI A. "Il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione", Ed. Giuridiche Simone, Napoli, 2017 p. 99