

INTRODUZIONE

Lo scritto intende affrontare il tema della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico.

Chi lavora presso la pubblica amministrazione rappresenta, per la società, il principale propulsore dell'inefficienza della stessa p.a., in quanto, essendo la funzione pubblica depositaria della fiducia degli utenti, i cittadini contano sull'impegno dei funzionari e dei dipendenti ad operare per l'interesse generale, dimostrando imparzialità e amministrando quotidianamente le risorse pubbliche in modo appropriato, dunque, ai dipendenti pubblici è richiesta un'etica nei comportamenti e nello svolgimento della loro funzione, con la conseguenza che l'etica, nella pubblica amministrazione, è necessaria al rafforzamento della fiducia del pubblico in quanto essa rappresenta la chiave di volta della buona amministrazione.

Per questi motivi, ogni volta che il legislatore intende raggiungere l'efficienza nella gestione della *res publica* riforma i rapporti tra i dipendenti e la pubblica amministrazione.

A tal proposito è utile richiamare la legge n. 150 del 2009, recante «*una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*» che interviene «*in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare per la modifica della materia della responsabilità disciplinare*», questo annovera tra le finalità «*l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo*»¹.

Dello stesso tenore sono gli interventi successivi – la legge n. 190 del 2012 e il d.p.r. 62 del 2013, ossia il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici – che, sempre in relazione all'efficienza e alla legalità dell'azione amministrativa, hanno posto al centro dell'attenzione l'affermazione del rispetto dei principi dell'etica pubblica, assegnando un ruolo importante alla formazione, in tale ambito,

¹ Citando l'art. 1, della legge 150/2009, rubricato «*oggetto e finalità*».

dei dipendenti pubblici, con il chiaro scopo di far permanere attuale l'interesse e la rilevanza ad un comportamento corretto.

Dunque, l'intervento del legislatore è avvenuto, *in primis*, attraverso la giuridicizzazione dei valori etici e morali; infatti, ha previsto norme di comportamento per i dipendenti e i funzionari pubblici che valorizzano giuridicamente regole morali e sanzioni disciplinari conseguenti alla violazione delle stesse, con il naturale passaggio dall'etica al diritto, in quanto, le regole giuridiche tendono alla fine a essere imposte anche con metodi coercitivi, mentre, quelle etiche, per la loro stessa natura, rifuggono da questa possibilità.

Con la detta operazione il legislatore ha cercato di ottenere un duplice risultato: l'applicazione dei valori essenziali e il recupero dell'immagine della pubblica amministrazione e dei suoi operatori, offuscata dai diffusi fenomeni di illegalità a forte rilevanza mediatica.

In tal modo i procedimenti disciplinari da fatto interno all'amministrazione e al rapporto di lavoro dei dipendenti sono diventati portatori di un interesse generale al buon andamento della pubblica amministrazione e al potere disciplinare sono state attribuite funzioni ben lontane dal classico compito sanzionatorio/risarcitorio.

L'intervento legislativo si è reso necessario in quanto si è assistito, negli anni, a fenomeni di cattiva amministrazione che hanno sganciato l'azione amministrativa dal servizio al bene comune ed al cittadino, con conseguente crescita di sfiducia di quest'ultimo verso l'apparato amministrativo e verso i suoi dipendenti.

Tali avvenimenti sono indubbiamente sintomo della mancata adesione spontanea ai principi costituzionali da parte degli operatori pubblici, nonostante la Costituzione individui una serie di valori fondamentali a cui la pubblica amministrazione e chi opera al suo interno devono attenersi: basti pensare ai principi di buon andamento e imparzialità, a quello della disciplina e dell'onore.

In tale contesto, dunque, la responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, malgrado gli sforzi operati dalla c.d. privatizzazione del pubblico impiego, risulta snaturata dalla sua funzione di tutela e salvaguardia al corretto adempimento

della prestazione lavorativa e la sua disciplina presenta delle peculiarità rispetto a quella prevista per il lavoratore privato.

Gli aspetti differenti tra la responsabilità disciplinare nel pubblico impiego e quella nel lavoro privato possono essere sintetizzati come segue.

Nel settore privato la contrattazione collettiva ha un ruolo centrale nella definizione della normativa applicabile in tema di responsabilità disciplinare, nel pubblico impiego, invece, lo spazio dedicato a questa è marginale, laddove la legge rimanda o non dispone.

L'amministrazione ha l'obbligo di convocare il dipendente che può farsi assistere da un procuratore, anche un avvocato, a differenza del settore privato in cui il citato obbligo di convocazione non è previsto e il lavoratore può essere assistito solo dal sindacato.

Per quanto riguarda il soggetto titolare dell'azione disciplinare nel lavoro privato è sempre il datore di lavoro, mentre nel pubblico impiego è un dipendente, soggetto che, nella medesima misura del lavoratore incolpato, 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 soggetto inadempiente ad essere sottoposto alla sanzione ma anche colui che, in virtù dell'incarico ricoperto, non ha evitato o comunque controllato che l'illecito non si verificasse o non ha attivato il procedimento *de quo*; da qui si evince l'altra differenza tra le discipline dell'uno e dell'altro settore: nel pubblico impiego l'attivazione dell'azione disciplinare è obbligatoria, in virtù delle disposizioni che prevedono la responsabilità dell'organo competente per mancato esercizio del potere disciplinare, di contro nel lavoro privato è una scelta discrezionale, rimessa a valutazioni d'opportunità, rientrante nel più ampio potere di gestione e direzione.

La *ratio* del *discrimen* tra la disciplina della responsabilità del pubblico impiegato e quella del lavoratore pubblico risiede essenzialmente nella diversità degli interessi coinvolti, infatti, nel lavoro privato – in cui rileva l'art. 41 della Costituzione che sancisce il principio della libera iniziativa economica – le norme dettate sul tema in esame fungono da tutela al lavoratore, parte debole del rapporto contrattuale, e da garanzia per il datore di lavoro al corretto adempimento della

prestazione lavorativa, mentre nel pubblico impiego – venendo in rilievo l’art. 97 della Carte fondamentale che impone all’amministrazione di perseguire il buon andamento e l’imparzialità della sua attività – la disciplina della responsabilità disciplinare è garante non solo del rapporto contrattuale di lavoro e dunque del corretto adempimento dello stesso, ma è posta, anche e soprattutto, a protezione dell’interesse generale alla buona amministrazione.

La diversità dell’interessi coinvolti rivela in tutta la disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni che presenta caratteri di specialità rispetto a quella dettata per il lavoro privato. Infatti, se da un lato «*i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa*»², dall’altro «*sono fatte salve le diverse disposizioni contenute nel d.lgs. 165/2001, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo*»³.

A tal proposito, basti pensare al regime del reclutamento del personale della pubblica amministrazione doverosamente concorsuale, alla normativa sulle incompatibilità del pubblico impiego, all’inipotizzabile inquadramento del dipendente pubblico in mansioni superiori a seguito dello svolgimento di compiti rientranti in una qualifica superiore alla propria.

Dopo queste doverose premesse e tornando all’oggetto di questo studio, si segnala che nel primo capitolo si è cercato, partendo dagli specifici obblighi imposti al dipendente pubblico – oggetto del primo paragrafo –, di ricostruire le fasi del procedimento disciplinare – trattate nel secondo paragrafo –, da queste si sono evinti i principi portanti della responsabilità disciplinare, la cui conoscenza è fondamentale per i titolari dell’azione disciplinare – analizzati nel terzo paragrafo – al fine di evitare il contenzioso disciplinare – di cui si discorre nel quarto paragrafo –.

Inoltre, essendo il pubblico dipendente, nell’esercizio delle proprie funzioni, esposto, oltre alla responsabilità disciplinare, anche alla responsabilità civile, penale, amministrativo-contabile e, se dirigente, anche a quella dirigenziale, nel

² Citando il comma 2, dell’art. 2, del d.lgs. 165/2001.

³ *Idem.*

secondo capitolo si è affrontato il rapporto tra quest'ultime e la responsabilità oggetto di questo scritto, utile ai fini della corretta imputazione dell'una o dell'altra responsabilità.

CAPITOLO I

LA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE DEI DIPENDENTI PUBBLICI

SOMMARIO: 1. Doveri e obblighi dei dipendenti pubblici. – 2. Principi e fasi del procedimento disciplinare. – 2.1. La determinazione concordata della sanzione e il rito abbreviato. – 3. Gli attori dell'azione disciplinare:. – 4. Contenzioso.

1. Doveri e obblighi dei dipendenti pubblici

Nelle istituzioni pubbliche operano una pluralità di "funzionari"⁴ i quali sono tenuti a svolgere i compiti loro affidati secondo i principi costituzionali

⁴ Il termine funzionari è virgolettato in quanto non tutte le persone fisiche che agiscono per la pubblica amministrazione sono funzionari, tali potendosi considerare solo coloro che esercitano potestà inerenti al pubblico ufficio. Inoltre, la qualità di funzionario non sempre coincide con quelle di dipendente, tuttavia possono coesistere. Ciò alla luce della distinzione tra rapporto organico e rapporto di servizio. Sul punto, tra tutti, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2019. Tuttavia, nel presente lavoro il termine funzionario, seppur impropriamente, verrà utilizzato per indicare i dipendenti pubblici in regime di diritto privato. A tal proposito è opportuno precisare quanto segue. Nel 1993, con il d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (attuativo dell'art. 2, comma 1, della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421), è stata avviata la c.d. "privatizzazione del pubblico impiego", completata con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il c.d. Testo Unico del pubblico impiego. Per effetto dei citati decreti legislativi, al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, ad eccezione di alcune categorie di personale, si applicano – ex art. 2, comma 2, d.lgs. 165/2001 – le disposizioni «del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto» e – a norma comma 2, art. 5, d.lgs. 165/2001 – «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro». Tuttavia, restano in regime di diritto pubblico: «i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287 [...] il rapporto di impiego del personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al d.P.R. 2 novembre 2000, n. 362, e il personale volontario di leva. [...] il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato [...] il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari [...]», citando l'art. 3. d.lgs. 165/2001. Infine, per completezza, le materie contemplate nel d.lgs. 691/1947 sono quelle relative al risparmio, alle funzioni creditizia e valutaria, mentre, le materie previste dal d.lgs. 287/1990 sono quelle inerenti alla tutela del mercato e della concorrenza.

dell'imparzialità⁵, del servizio alla Nazione⁶, della responsabilità ⁷, con «*disciplina ed onore*»⁸.

L'attuazione dei principi costituzionali⁹ impone una disciplina orientata a garantire che tutti i funzionari pubblici non solo siano, ma appaiano imparziali¹⁰, per esigenze oggettive di cura degli interessi pubblici e per rafforzare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione; in concreto, tale disciplina impone ai funzionari pubblici doveri e obblighi¹¹, in servizio e fuori servizio¹².

Nell'ordinamento italiano le fonti¹³ dei su citati doveri nel pubblico impiego sono¹⁴: a) il codice disciplinare contenuto nei contratti collettivi nazionali di

⁵ Ex art. 97 Costituzione.

⁶ «*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*», art. 98 Costituzione.

⁷ «*I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti*» art. 28 Costituzione.

⁸ Citando l'art. 54 della Costituzione.

⁹ Per espressa affermazione dell'ANAC, nelle linee guida in materia di comportamento delle amministrazioni pubbliche, approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 e consultabili in www.anac.it.

¹⁰ V. R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in *Al servizio della Nazione*, (a cura di) F. MERLONI e R. CAVALLO PERIN, FrancoAngeli, 2010.

¹¹ Le parole obbligo e dovere, in questo scritto, verranno usate come sinonimi, consapevole che nel linguaggio giuridico, questi due termini vengono usati per esprimere concetti differenti. Sul punto, tra i tanti, S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983. Nella materia disciplinare, in precedenza, il d.P.R. n. 3 del 1957 utilizzava il termine dovere, attualmente nei CCNL si parla di obblighi, ma nel d.P.R. 62/2013 – di cui si dirà in seguito – il legislatore torna a chiamarli doveri.

¹² Ed invero, le condotte rilevanti ai fini della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico sono anche quelle poste in essere al di fuori dell'attività lavorativa, pertanto i doveri imposti ai funzionari pubblici possono anche atterrenere alla sfera privata dell'individuo. A conferma di ciò, l'art. 10 del d.P.R. 62/2013, l'art. 55-*quater*, lettera f), d.lgs. 165/2001, la Circolare n. 8/2007 del Ministero per le riforme e le innovazioni nella p.a.. Inoltre, si veda, D. CASALINI, *La rilevanza dei comportamenti fuori servizio dei dipendenti pubblici*, in *Al servizio della Nazione*, (a cura di) F. MERLONI e R. CAVALLO PERIN, FrancoAngeli, 2010. La casistica sul punto è rilevante, *ex multis* Consiglio di Stato, n. 4978/2013, n. 1022/2008, n. 2189/2007.

¹³ A queste si deve aggiungere la giurisprudenza che nella sua funzione di interprete non si limita a delineare istituti e principi, ma ne plasma dei nuovi. Cfr. V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, 2017.

¹⁴ Le riforme, susseguitesi negli anni – si ricordano, tra le altre, il d.lgs. 150 del 2009, c.d. Riforma Brunetta, la l. n. 190 del 2012, c.d. legge anticorruzione, l. n. 124 del 2015, meglio nota come Riforma Madia – hanno ridimensionato il ruolo del contratto nella materia disciplinare, preferendo fonti normative di natura unilaterale: la legge e il Codice di comportamento nazionale. Tale circostanza ha indotto alcuni commentatori ad affermare una ripubblicizzazione della materia, tuttavia, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie hanno confutato tale tesi. Per una disamina completa dei vari orientamenti, dottrinali e giurisprudenziali, si v. V. TENORE, op. cit..

lavoro¹⁵, b) il codice di comportamento nazionale¹⁶ e interno alle singole amministrazioni¹⁷, c) la legge¹⁸.

¹⁵ Per espressa previsione dell'art. 55, comma 2, d.lgs. 165/2001 e di seguito denominato C.C.N.L..

¹⁶ In attuazione del comma 1 dell'art. 54, d.lgs. 165/2001. Il più recente Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici è stato adottato con il d.P.R. 62/2013, di seguito Codice, tuttavia la previsione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici è stata sancita nell'ordinamento giuridico italiano dall'art. 26 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, che ha modificato il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, aggiungendo allo stesso l'art. 58-bis, il quale delegava il governo italiano all'emanazione di una tale norma, delega poi attuata, per la prima volta, col decreto del Ministero della Funzione Pubblica 31 marzo 1994, poi modificato successivamente dal decreto del predetto ministro del 28 novembre 2000. Successivamente, la disciplina è confluita nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, c.d. Testo Unico sul pubblico impiego, rimanendo vigente sino alla promulgazione della l. n. 190 del 2012, che ha delegato nuovamente il governo italiano all'emanazione di un nuovo codice, delega poi attuata col D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

¹⁷ Ex art. 54, comma 5, d.lgs. 165/2001.

¹⁸ In particolare, si ricordano:

- I.comma 7, art. 55-bis d.lgs. 165/2001: *«Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità' disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni»;*
- II.art. 55-quater, d.lgs. 165/2001 che prevede l'applicazione della *«sanzione disciplinare del licenziamento nei seguenti casi: a) falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità' fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia; b) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione; c)ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio; d) falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera; e) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui; f) condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro; f-bis) gravi o reiterate violazioni dei codici di comportamento, ai sensi dell'articolo 54, comma 3 (2); f-ter) commissione dolosa, o gravemente colposa, dell'infrazione di cui all'articolo 55-sexies, comma 3 (3); f-quater) la reiterata violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa, che abbia determinato l'applicazione, in sede disciplinare, della sospensione dal servizio per un periodo complessivo superiore a un anno nell'arco di un biennio (4); f-quinquies) insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio, resa a tali specifici fini ai sensi dell'articolo 3, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 150 del 2009. (5)»;*
- III.art. 55-sexies d.lgs. 165/2001 che prevede sanzioni per il lavoratore che viola gli obblighi previsti per la prestazione lavorativa;
- IV.art. 1, comma 14, l. n. 190/2012, il quale attribuisce la qualifica di illecito disciplinare all'inosservanza delle misure anticorruzione previste dalla stessa legge e dal piano nazionale anticorruzione;

La fonte contrattuale è sussidiaria¹⁹ rispetto alla legge, in quanto le clausole difformi ad essa si ritengono non apposte e vengono sostituite *ex lege*²⁰, inoltre, questa deve essere coordinata con il Codice di comportamento.

Le dette fonti disegnano un articolato quadro di obblighi, dovuto alla stratificazione dei vari C.C.N.L., alle integrazioni operate dalla legge e ai Codici di comportamento, nazionale ed aziendale, pertanto, per semplicità si cercherà di riassumerli analizzando le sole disposizioni del Codice.

Il Codice definisce «*i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta*»²¹ che il pubblico dipendente deve osservare, attraverso una serie di principi di carattere comportamentale²² cui si deve attenere - integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza e indipendenza e imparzialità - specificati con ulteriori disposizioni, che, tuttavia, non ne esauriscono l'ambito di operatività.

Infatti, il lavoratore pubblico non può utilizzare prerogative legate alla funzione per fini personali e deve utilizzare i beni materiali di cui dispone per ragioni d'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione²³, inoltre, non può sfruttare le informazioni di cui è a conoscenza in ragione del proprio ufficio²⁴ o la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere vantaggi²⁵, a tal fine non può chiedere, sollecitare accettare, per sé e per altri, regali o altre utilità²⁶. In aggiunta, il dipendente deve astenersi dalle decisioni e dalle attività che possono

V.art. 1, comma 7, l. 125/2013 che, al pari dell'art. 6, comma 7, l. 122/2010 e dell'art. 46, comma 3, l. 133/2008, dispone che costituisce illecito disciplinare l'affidamento di incarichi esterni effettuati in violazione di norme di legge;

VI.art. 47, comma 1-*bis*, d.lgs. 82/2005 che configura l'ipotesi di illecito disciplinare per inosservanza delle norme sull'accesso telematico;

VII.il regime delle incompatibilità per i pubblici dipendenti – d.P.R. 3/1957, art. 53 d.lgs. 165/2001, art. 1 comma 61, l. 662/1996 -.

¹⁹ Per effetto degli artt. 40 e 55, d.lgs. 165/2001, dopo la novella operata dal d.lgs. 150/2009.

²⁰ *Ex artt.* 1339 e 1419 c.c. .

²¹ Citando l'art. 1, comma 1 del Codice.

²² Cfr. art. 3 del Codice.

²³ V. art. 11, comma 2, e art. 10 del Codice.

²⁴ Cfr. comma 3, art. 3.

²⁵ V. comma 1, art. 11, e art. 10 del Codice.

²⁶ Come disposto dall'art. 4 del Codice. Tuttavia, sono esclusi da tale divieto i regali d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni o delle consuetudini internazionali.

confliggere²⁷ o coinvolgere²⁸, anche potenzialmente, interessi personali o familiari, patrimoniali o non patrimoniali.

Inoltre, il comportamento cui è tenuto il dipendente deve essere espressione dell'equilibrio tra la qualità dei risultati e il contenimento dei costi²⁹ e non deve essere discriminatorio, deve, cioè, essere garantita la parità di trattamento ai destinatari dell'azione amministrativa³⁰. Al rapporto con quest'ultimi il Codice dedica un intero articolo³¹, imponendo l'obbligo di identificazione, di cortesia, di precisione, di fornire spiegazioni³².

Alla luce di ciò, i doveri del dipendente pubblico³³ vanno ben oltre quegli previsti per i lavoratori privati, ossia quello di compiere la sua prestazione con l'ordinaria diligenza del prestatore di lavoro³⁴ e «l'obbligo di fedeltà»³⁵, a causa della matrice indisponibile e pubblicistica degli interessi e dei valori coinvolti³⁶, infatti ciò che rileva ai fini dell'applicabilità della normativa in esame non è il rapporto di lavoro che lega il funzionario all'amministrazione, ma la

²⁷ V. art. 6 del Codice.

²⁸ Cfr. art. 7 del Codice.

²⁹ Cfr. comma 3, art. 3. Questa previsione è riconducibile all'art. 1176 c.c., dunque all'atteggiamento di diligenza del buon padre di famiglia, sul punto . P.M. ZERMAN (a cura di), *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, in diritto e pratica amministrativa, mensile di documentazione giuridica e gestionale*, Gruppo24ore, 2013, fasc. 8.

³⁰ V. art. 3, comma 5, Codice.

³¹ Art. 12 del Codice.

³² Questi obblighi gravano sui dipendenti che hanno rapporti con il pubblico, non solo *de visu* ma anche attraverso posta, elettronica o cartacea, o telefono. Sul punto la circolare della funzione pubblica, n. 3/2010 dispone quanto segue «*Per attività a contatto con il pubblico si intendono quelle svolte in luogo pubblico e aperto al pubblico nei confronti di un'utenza indistinta. Considerata la varia tipologia di funzioni e servizi svolti dalle pubbliche amministrazioni, l'individuazione delle attività rilevanti è rimessa alla valutazione di ciascuna amministrazione. A titolo esemplificativo, rientrano nel concetto in esame le attività svolte per il pubblico allo sportello o presso la postazione del dipendente, quelle svolte dall'ufficio relazioni con il pubblico, le attività di servizio nelle biblioteche aperte al pubblico, le attività svolte dagli addetti ai servizi di portierato nelle pubbliche amministrazioni, le attività del personale sanitario a contatto con il pubblico nelle strutture ospedaliere e sanitarie. Rimane in ogni caso salva la possibilità per le amministrazioni di adottare direttive e introdurre misure per consentire una rapida identificazione del personale anche se non preposto ad attività che comportano il contatto con il pubblico, nel rispetto dei principi di non eccedenza e pertinenza relativi al trattamento dei dati personali (art. 11 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196)*».

³³ Anche ai lavoratori pubblici, per l'espresso richiamo operato dal comma 2 dell'art. 55, d.lgs. 165/2001, si applica l'articolo 2106 del Codice civile.

³⁴ Ex art. 2104 c.c. .

³⁵ Dalla rubrica dell'art 2105 c.c. .

³⁶ V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, 2017.

funzionalizzazione della sua attività all'interesse pubblico³⁷, pertanto, l'espressione usata dal legislatore «*codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*» non deve essere interpretata in maniera restrittiva, a conferma di ciò il dato testuale della norma che prevede l'estensione, per quanto compatibile, degli obblighi di condotta previsti del codice «*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*»³⁸.

A ciò si deve aggiungere che tali doveri, essendo una specificazione soggettiva del principio di imparzialità e buon andamento dell'organizzazione amministrativa³⁹, dunque volti all'interesse pubblico generale, sono posti a tutela degli amministrati⁴⁰, potendo essere tutti ricondotti all'idea di servizio a favore dei cittadini⁴¹. Ed invero, tali regole di condotta configurano un vero e proprio obbligo giuridico dei lavoratori pubblici⁴² a cui è correlato il diritto degli amministrati a pretenderne il rispetto e ad agire in giudizio in caso di loro inosservanza, facendo valere in primo luogo la responsabilità disciplinare del dipendente⁴³.

Nonostante ciò, l'azione disciplinare è un fatto interno all'amministrazione d'appartenenza⁴⁴, in cui i soggetti coinvolti sono solo l'amministrazione/datore di lavoro e il singolo dipendente.

³⁷ Cfr. P.M. ZERMAN (a cura di), *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *diritto e pratica amministrativa, mensile di documentazione giuridica e gestionale*, Gruppo24ore, 2013, fasc. 8.

³⁸ Citando il comma 3, art. 2, del Codice.

³⁹ V. R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in *Al servizio della Nazione*, (a cura di) F. MERLONI e R. CAVALLO PERIN, FrancoAngeli, 2010.

⁴⁰ Sul punto, R. CAVALLO, cit.

⁴¹ Cfr. B.G. MATTARELLA, I doveri di comportamento dei dipendenti pubblici, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, (a cura di) F. MERLONI e L. VANDELLI, Astrid, Passigli, 2010.

⁴² V. R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in *Al servizio della Nazione*, (a cura di) F. MERLONI e R. CAVALLO PERIN, FrancoAngeli, 2010.

⁴³ Cfr. P.M. ZERMAN (a cura di), *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *diritto e pratica amministrativa, mensile di documentazione giuridica e gestionale*, Gruppo24ore, 2013, fasc. 8.

⁴⁴ F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp.680 e segg.