

RESPONSABILITÀ PUBBLICHE IN TRASFORMAZIONE

L'assetto delle responsabilità
di funzionari e dipendenti pubblici
alla prova della burocrazia difensiva

A cura di
Stefano Battini
Gabriele Bottino
Vittorio Manes
Bruno Tonoletti

Bologna
University Press

RESPONSABILITÀ PUBBLICHE IN TRASFORMAZIONE

L'assetto delle responsabilità dei funzionari
e dipendenti pubblici
alla prova della burocrazia difensiva

a cura di

Stefano Battini, Gabriele Bottino,
Vittorio Manes, Bruno Tonoletti

Bologna
University Press

Il volume è stato pubblicato con i contributi dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, dell'Università degli Studi di Milano, della Sapienza Università di Roma, dell'Università di Pavia.

Pubblicazione realizzata con il contributo MUR nell'ambito del bando PRIN 2022 - progetto cod. 202274KT5X dal titolo Defensive Bureaucracy and Responsibility in the Italian Administrative System - Unità di ricerca dell'Università La Sapienza di Roma.

Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882

ISBN 979-12-5477-760-2
ISBN online 979-12-5477-761-9
DOI: 10.30682/9791254777619

www.buponline.com
info@buponline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

Impaginazione: Sara Celia

Copertina: Design People (Bologna)

Prima edizione: aprile 2026

Sommario

Introduzione

Responsabilità pubbliche in trasformazione

VII

Stefano Battini, Gabriele Bottino, Vittorio Manes, Bruno Tonoletti

PARTE I

La responsabilità penale

La tutela penale della pubblica amministrazione tra esigenze di certezza ed urgenze punitive

3

Vittorio Manes

La tutela penale della funzione amministrativa alla prova delle fattispecie di corruzione

11

Nicola Maria Maiello

L'abrogazione dell'abuso d'ufficio tra contenimento della burocrazia difensiva, profili di costituzionalità ed effetti indesiderati

35

Mario Arbotti

I reati di turbativa nel diritto giurisprudenziale: forme di responsabilità anticipata e incertezze applicative

67

Alessandra Santangelo

PARTE II

La responsabilità civile

La responsabilità civile della pubblica amministrazione dal punto di vista del funzionario <i>Bruno Tonoletti</i>	89
La responsabilità del funzionario nei confronti della pubblica amministrazione e il problema del <i>ne bis in idem</i> <i>Veronica Anastasi</i>	105
La variabilità in concreto degli elementi che conducono al riconoscimento della responsabilità della pubblica amministrazione da lesione dell'interesse legittimo <i>Anna Giulia Caragli</i>	141
La costruzione giurisprudenziale della responsabilità da lesione dell'affidamento: carattere aperto della fattispecie e incertezze applicative <i>Vittorio Pampanin</i>	173

PARTE III

La responsabilità amministrativa

Giurisdizione, controlli e pareri: la riforma della Corte dei Conti e le pubbliche amministrazioni <i>Gabriele Bottino</i>	223
La espansione delle funzioni consultive, nelle trasformazioni del ruolo costituzionale della Corte dei Conti <i>Federico Barbagallo</i>	239
Lo statuto profittevole della responsabilità civile e l'azione doverosa della pubblica amministrazione danneggiata: i rischi di una riforma miope? <i>Enrico Guarnieri</i>	267
La responsabilità erariale in materia di contratti pubblici e ambiente <i>Leonardo Scuto</i>	287

PARTE IV
**La responsabilità disciplinare, dirigenziale, procedimentale
e per prevenzione della corruzione**

Le responsabilità “secondo le leggi amministrative” fra riforme e contraddizioni <i>Stefano Battini</i>	317
Burocrazia difensiva e potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato tra regole e responsabilità <i>Alessandro Boscati</i>	327
La responsabilità dirigenziale <i>Livia Lorenzoni</i>	373
Il responsabile del procedimento <i>Valentina Falco</i>	399
Il Responsabile della prevenzione della corruzione stretto tra le morse delle responsabilità: i riflessi sul fronte della burocrazia difensiva <i>Nicolò Acquarelli</i>	441

PARTE V
**Le trasformazioni della responsabilità degli agenti pubblici
e il problema della burocrazia difensiva in Europa e in Sudamerica**

Responsabilità pubbliche e burocrazia difensiva: uno sguardo comparato <i>Stefano Battini, Gabriele Bottino</i>	475
L'esperienza della Francia <i>Alejandra Boto Alvarez</i>	485
L'esperienza della Germania <i>Elena Buoso, Cristina Fraenkel-Haeberle</i>	511
L'esperienza della Svezia <i>Carl Lebeck</i>	529
L'esperienza della Polonia <i>Janusz Roszkiewicz</i>	553

L'esperienza della Spagna <i>Antonio Bueno-Armijo</i>	569
L'esperienza del Brasile <i>Rodrigo Valgas dos Santos</i>	591
L'esperienza del Perù <i>Ramón Huapaya Tapia</i>	617
L'esperienza del Messico <i>Alina del Carmen Nettel-Barrera</i>	641
L'esperienza dell'Argentina <i>Alfonso Buteler</i>	663

Burocrazia difensiva e potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato tra regole e responsabilità

Alessandro Boscati

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le caratteristiche del potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato: profili generali. – 3. (Segue): gli elementi qualificanti della disciplina vigente. – 4. (Segue): la questione della sostanziale obbligatorietà di esercizio del potere disciplinare. – 5. (Segue): natura privatistica del potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato. – 6. La responsabilità dirigenziale. – 7. Le tutele riconosciute ai dipendenti nel caso di illegittimo esercizio del potere disciplinare. – 8. Definizione del perimetro degli obblighi del dipendente pubblico. – 9. Le disposizioni del codice di comportamento. – 10. Il ruolo regolativo della fonte collettiva. – 11. Analisi quanti-qualitativa dei procedimenti disciplinari nella pubblica amministrazione italiana. – 12. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il tema della c.d. burocrazia difensiva può essere annoverato tra quelli “classici” dell’analisi dell’agire amministrativo, affondando le proprie radici già nelle prime riflessioni dedicate all’organizzazione e al funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Ciò non solo nel contesto italiano, ma anche in quello europeo e sovranazionale. Nel nostro Paese l’interesse si è intensificato a seguito delle profonde trasformazioni che hanno interessato il sistema amministrativo italiano a partire dagli anni Novanta del secolo scorso e con un’ulteriore accelerazione nella fase pandemica in ragione dell’esigenza di far ripartire l’intero sistema produttivo. Una necessità che non poteva in alcun modo tollerare ritardi, appesantimenti, complessità da parte delle pubbliche amministrazioni e dei suoi attori.

Se vi è una sostanziale convergenza nel ravvisare un collegamento lessicale e concettuale con l'espressione medicina difensiva¹, le opinioni in parte divergono quando si tratta di individuarne la nozione e gli elementi caratterizzanti². Il punto comune, come acutamente sottolineato in dottrina, consiste nel fatto che un eccesso di cautela (*i.e.* una condotta difensiva) “può dar luogo a inefficienze, riardi, strategie e condotte ispirate all'autotutela dei funzionari stessi, che producono risultati subottimali nel perseguimento degli interessi pubblici”³. Un modo di interpretare il “canone di cautela” che si traduce in comportamenti, commissivi od omissivi, o nell'adozione o non adozione di un atto in ragione di valutazioni “di convenienza” personale, con costi pubblici diffusi, ovvero posti a carico dell'intera collettività. Con tutta evidenza la questione si pone con riguardo all'assunzione di scelte discrezionali e non per le condotte vincolate.

Poste le sintetiche considerazioni di cui sopra, l'obiettivo di questo saggio è quello di approfondire il rapporto tra la disciplina relativa ai fondamenti e all'esercizio del potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato e le condotte di burocrazia difensiva. Segnatamente, si cercherà di verificare se l'impianto normativo definito in materia disciplinare dal d.lgs. n. 165/2001 (artt. 55 e ss.), e precisato da altre disposizioni normative, primo fra tutti il codice di comportamento di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 (introdotto nella formulazione attuale dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190/2012, c.d. legge Severino contenente “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”) e del d.P.R. n. 62/2013 (integrato e modificato dal d.P.R. n. 81/2023), nonché, nei limiti ad essa riconosciuti, dalla contrattazione collettiva, abbia o meno agevolato la realizzazione di comportamenti gestionali difensivi. Se è, infatti, ormai assodato che il fenomeno della c.d.

¹ In merito v. G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Anal. giurid. econ.*, 1/2020, 117 il quale dopo aver affermato che “La medicina difensiva si verifica quando il medico ordina esami, procedure o visite, o evita pazienti a rischio, o procedure ad alto rischio, principalmente (ma non esclusivamente) per ridurre la propria esposizione al contenzioso legale”, differenzia tra una medicina difensiva positiva nel caso di effettuazione di esami o procedure in eccesso e di medicina difensiva negativa qualora si evitano alcuni pazienti o procedure.

² Cfr. S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza “Pitruzzella”*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2025, spec. 74.

³ Così secondo taluni la burocrazia difensiva si configura quando un manager classifica un'opzione come la migliore per l'organizzazione, ma sceglie deliberatamente una seconda opzione che lo protegge dalle conseguenze negative (cfr. F. ARTINGER-S. ARTINGER-G. GIGERENZER, *C.Y.A.: frequency and causes of defensive decisions in public administration*, in *Business Research*, 12/2018, 9-25), per altri il ricorso ai meccanismi di tutela tipici di una “burocrazia difensiva” si verifica quando il dipendente pubblico ritiene che i rischi assunti nell'esercizio delle proprie funzioni siano maggiori di quelli assunti nel non svolgerle (A. BUENO ARMIJO, *La burocrazia difensiva. Un ensayo de Derecho super heroico*, Madrid, 2024, *passim* il quale opera anche una descrizione delle condotte espressione di burocrazia difensiva).

burocrazia difensiva presenta una connotazione multifattoriale, il sistema delle responsabilità, e per quanto qui più interessa quella disciplinare, si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle necessarie riflessioni inerenti al tema.

Nello specifico l'art. 67 del d.lgs. n. 150/2009 – norma di apertura del Capo V (“Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici”)⁴, le cui disposizioni hanno novellato quelle del d.lgs. n. 165/2001 in materia disciplinare e che nei principi, come si vedrà, sono state confermate dai successivi interventi normativi – ha espressamente previsto che “le disposizioni del presente Capo recano modifiche in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche [...], al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo”. Si tratta, dunque, di verificare se l'obiettivo enunciato sia stato raggiunto, oppure, se, la riforma, in una sorta di eterogenesi dei fini, non abbia finito per accentuare condotte difensive, sì da realizzare in concreto un risultato opposto rispetto a quello auspicato; e questo anche alla luce di altre disposizioni che nel corso del tempo hanno via via, da un lato, incrementato i doveri dei dipendenti, dirigenti e non, e dall'altro lato, introdotto una serie di obblighi specifici limitativi dell'attività in origine discrezionale incidendo *in primis* sulle autonome prerogative dei dirigenti, ma non solo. Il riferimento è non solo alle c.d. leggi provvedimento utilizzate in luogo di atti amministrativi, per regolare fattispecie concrete, ma anche ai vincoli posti all'esercizio delle prerogative gestionali del personale.

Dal punto di vista metodologico la riflessione affiancherà alla ricostruzione del dato teorico l'analisi dei (pochi) dati disponibili relativi ai procedimenti disciplinari e alle conseguenti sanzioni applicate, differenziate tra tipologie e con un confronto tra le varie amministrazioni. Dall'intreccio tra dato teorico e dato applicativo si cercherà di dare risposta all'obiettivo di ricerca già descritto.

Dal punto di vista della struttura il contributo sarà articolato in tre parti.

Una prima parte sarà dedicata alla ricostruzione, negli elementi essenziali e fondamentali, dei principi e delle regole che caratterizzano la materia disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato, ponendo in luce anche le differenze esistenti a livello sistematico con la responsabilità dirigenziale, aggiuntiva e specifica dei dirigenti pubblici. Una seconda parte sarà rivolta all'analisi degli obblighi posti a carico del personale, con specifica attenzione alla dirigenza, sia nell'esercizio dei poteri pubblici, sia delle prerogative gestionali del privato datore di lavoro, tracciando per quanto possibile una linea di confine tra attività vincolata ed attività discrezionale, data l'intuitiva connessione tra l'esercizio del

⁴ Attuativo di un espresso principio di delega dettato dall'art. 7 della legge n. 15/2009.

potere disciplinare e la preventiva definizione del perimetro degli obblighi del dipendente. In una terza, e ultima, parte, si cercherà, anche in una prospettiva *de jure condendo*, di trarre le conclusioni di quanto emerso nelle due parti precedenti, nel tentativo di comprendere se il sistema di responsabilità disciplinare sia effettivamente in grado di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici, contrastando *in primis* fenomeni di scarsa produttività, ovvero, se, al contrario, accentui le condizioni per il consolidarsi di condotte difensive, oppure, ancora, se il bilancio debba considerarsi neutro.

2. Le caratteristiche del potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato: profili generali

Nel rapporto di lavoro subordinato il potere disciplinare costituisce la prerogativa del datore di lavoro di comminare sanzioni ai dipendenti che si rendano responsabili della violazione degli obblighi connessi all'espletamento della prestazione lavorativa, segnatamente, secondo quanto disposto dall'art. 2106 c.c., quelli di diligenza, di obbedienza e di fedeltà. L'ambito di esercizio del potere disciplinare risulta più esteso (e, quindi, assorbente) rispetto allo *standard* civilistico dell'inadempimento rilevante (*rectius*: "di non scarsa importanza") *ex art.* 1455 c.c., includendo anche la colpa lieve connessa ai fattori e alle specificità dell'organizzazione e si inserisce in un rapporto in cui il datore di lavoro beneficia di un altro potere inedito rispetto al diritto "comune" dei contratti, il potere direttivo, ovvero il potere di conformare la prestazione del lavoratore alle esigenze dell'organizzazione⁵. Il potere disciplinare può essere esercitato anche in assenza di un danno risarcibile, può dar luogo all'applicazione di sanzioni conservative (configurate come "pene private"), fungendo da presidio del potere direttivo, a garanzia dell'interesse dell'organizzazione quale strumento di manutenzione del contratto di lavoro⁶. La specialità rispetto alle "comuni" regole civilistiche è, dunque, evidente. Nei contratti tipici di scambio non è consentito ad uno dei contraenti poter comminare una pena privata alla controparte negoziale, configurandosi allo stesso tempo quale par-

⁵ In dottrina in merito alla qualificazione del potere disciplinare come "elemento naturale" del rapporto di lavoro subordinato v. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, III, Milano, 2003, 315; in giurisprudenza v., tra le molte, Cass. 9 ottobre 2006, n. 21646; Cass. 26 giugno 2020, n. 12781.

⁶ V., in particolare, M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, 1966, 274; V. FERRANTE, *Potere e autotutela nel contratto di lavoro subordinato. Eccezione di inadempimento, rifiuto di obbedienza e azione diretta individuale*, Torino, 2004, spec. 102 ss.

te lesa, accusatore e giudice⁷. Tuttavia, il potere disciplinare non si configura quale potere assoluto poiché la legge (oltre al già citato art. 2106 c.c., rileva, in particolare, anche l'art. 7 dello Statuto dei lavoratori) e la contrattazione collettiva hanno introdotto nel tempo dei limiti di carattere sostanziale (la fissazione del principio di proporzionalità tra infrazione e sanzione e la predisposizione di un codice disciplinare che, nel rispetto di detto principio, correli le infrazioni alle tipologie di sanzioni) e procedimentale (la previsione della necessaria previa contestazione dell'addebito, in forma scritta, immediata, specifica ed immutabile e la garanzia del contraddittorio con l'incolpato) volti ad impedire che il suo esercizio possa ledere la dignità e la libertà del prestatore di lavoro.

Quanto evidenziato è riferibile in via di principio anche al rapporto di lavoro dei dipendenti contrattualizzati. L'art. 28 della Costituzione, in cui è espresso il fondamento costituzionale delle responsabilità dei pubblici dipendenti, trova nell'ambito del vigente d.lgs. n. 165/2001 la propria traduzione nell'art. 55 ("Responsabilità, infrazioni e sanzioni, procedure conciliative"), norma di apertura delle disposizioni in materia di responsabilità disciplinare, ove al comma 2 si esplicita che (resta) "Ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile" cui si affianca la disposizione dell'art. 21 di regolamentazione della responsabilità dirigenziale.

In linea generale, e preliminare, si può osservare come la convivenza di molteplici forme di responsabilità comporta il potenziale rilievo di una medesima condotta con riguardo alle varie forme di responsabilità, con il potenziale concorso di differenti strumenti ordinamentali, le cui linee di confine appaiono significativamente sfumate, con le difficoltà interpretative e applicative che ne derivano⁸.

Se si focalizza l'attenzione sul potere disciplinare, la cui disciplina è stata più volte modificata nel trentennio post privatizzazione, emerge la sussistenza di uno spartiacque rappresentato dal già evocato d.lgs. n. 150/2009, che ha segnato un evidente cambio di passo.

L'originaria disciplina contenuta nel d.lgs. n. 29/1993 (confermata nelle sue fondamenta nel corso della c.d. seconda fase del 1997-98) si armonizzava a pie-

⁷ V. le insuperate considerazioni di L. MONTUSCHI, *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, Milano, 1973, 191.

⁸ Per una sintetica, ma esaustiva, classificazione delle varie forme di responsabilità v. G. BOTTINO, *Le responsabilità del dipendente pubblico*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2021, 711 ss.; per una trattazione più diffusa v. V. TENORE-L. PALAMARA-B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, II ed., Milano, 2013; L. TORCHIA, *La responsabilità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale. Tomo secondo*, Milano, 2000, 1451 ss.

no titolo con le finalità che avevano ispirato la riforma e contenute nella legge delega n. 421/1992, esprimendo in modo netto la scelta di contrattualizzare la materia disciplinare. Tale normativa, in coerenza con l'obiettivo ritenuto al tempo prioritario di assicurare anche in materia disciplinare una tendenziale omogeneità con quella dettata per il settore privato, ferma la necessità di rispettare specifici vincoli posti dalla Costituzione, richiamava l'applicazione dell'art. 2106 c.c. e dell'art. 7 dello Statuto dei lavoratori e rinviava alla contrattazione collettiva la definizione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni. Tali rimandi alla disciplina del settore privato impedivano di poter continuare a qualificare il potere disciplinare quale espressione della supremazia speciale dell'amministrazione nei confronti dei propri dipendenti⁹. La specialità della disciplina del lavoro pubblico si ravvisava, sul piano sostanziale, principalmente nel richiamo al rispetto da parte dei dipendenti dei doveri contenuti nel codice di comportamento, mentre su quello procedimentale nella definizione di particolari regole volte ad adattare il modello privatistico alle organizzazioni pubbliche.

La disciplina attualmente vigente, frutto della riscrittura avvenuta a seguito della novella del 2009 che, come detto, ha espressamente finalizzato il potere disciplinare al potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici e al contrasto dei fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo, si connota per il ruolo centrale assegnato alla fonte legislativa nella regolamentazione della materia. La determinazione del legislatore del 2009 è espressione di una scelta di politica del diritto del legislatore, senza dubbio conforme ai precetti costituzionali, *in primis* all'art. 97, ma, a parere di chi scrive, non una soluzione necessitata.

3. (Segue): gli elementi qualificanti della disciplina vigente

Occorre ora focalizzare l'attenzione sugli aspetti qualificanti della disciplina vigente nel lavoro pubblico contrattualizzato. Sul piano delle fonti è indubbio il ruolo centrale della legge. Il d.lgs. n. 165/2001 fissa una serie di disposizioni, sostanziali e procedurali, che, per il loro carattere inderogabile, pongono limiti all'autonomia negoziale. L'imperatività delle diverse disposizioni relative alla disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti contrattualizzati contenute nel d.lgs. n. 165/2001, affermata dal secondo comma 2 dell'art. 2 dello

⁹ In merito alla riconduzione del potere disciplinare alla supremazia dell'amministrazione sul pubblico impiegato v. la celeberrima ricostruzione di S. ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, in *Giur. it.*, 4/1898, 253.

stesso d.lgs. n. 165, trova una duplice ulteriore specificazione con riguardo al potere disciplinare. Innanzitutto, l'*incipit* dell'art. 55 ove si afferma che "Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'articolo 55-*octies*, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma", aggiungendo che "la violazione dolosa o colposa delle suddette disposizioni costituisce illecito disciplinare in capo ai dipendenti preposti alla loro applicazione" (art. 55, comma 1, d.lgs. n. 165/2001). A ciò si affianca la previsione secondo cui "Sono nulle le disposizioni di regolamento, le clausole contrattuali o le disposizioni interne, comunque qualificate, che prevedano per l'irrogazione di sanzioni disciplinari requisiti formali o procedurali ulteriori rispetto a quelli indicati nel presente articolo o che comunque aggravino il procedimento disciplinare" (art. 55-*bis*, comma 9-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. n. 75/2017). La enunciata volontà del legislatore di assegnare un ruolo centrale alla fonte legislativa è del tutto sintonica con le disposizioni che hanno ristretto gli spazi di intervento della contrattazione collettiva nella regolamentazione del rapporto di lavoro e che, in via puntuale, sono intervenute a disciplinare molteplici specifici ambiti.

Sul piano sostanziale il legislatore afferma l'applicabilità dell'art. 2106 c.c. e, dunque, del principio di proporzionalità tra infrazione e sanzione¹⁰, e tipizza una serie di condotte tali da comportare l'applicazione di sanzioni conservative ed estintive. In particolare, di indubbio rilievo è la tipizzazione normativa di condotte per le quali il legislatore stabilisce che "si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento" (art. 55-*quater*, d.lgs. n. 165/2001)¹¹, ferma la disciplina legale in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo (soggettivo), dettata dagli artt. 2119 c.c. e 3 l. n. 604/1966, e salve le ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo. Una formula letterale che è stata interpretata dalla giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, nel senso della necessità di valutare sempre in concreto la portata dell'inadempimento in ossequio al canone di proporzionalità. Ciò sul presupposto che nel nostro ordinamento non possono trovare accesso automatismi espulsivi¹², consentiti in via del

¹⁰ La giurisprudenza costituzionale ha affermato che i principi fondamentali di ragionevolezza e di gradualità, ricavati dall'art. 3 della Costituzione, impongono una risposta sanzionatoria "graduata, di regola, nell'ambito dell'autonomo procedimento a ciò preposto, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto" (Corte cost. 15 dicembre 2016, n. 268); v. anche Corte cost. 28 marzo 2024, n. 51.

¹¹ Ulteriore ipotesi prevista dal legislatore è quella tipizzata in termini di recesso per giusta causa nel caso di violazione del regime delle incompatibilità (art. 53, d.lgs. n. 165/2001 e art. 1, commi 56-63, legge n. 662/1996).

¹² Corte cost. 23 giugno 2020, n. 123 ha escluso che "la tipizzazione legale delle fattispecie di licenziamento disciplinare implichi un automatismo refrattario alla verifica giurisdizionale di congruità"; per la giurisprudenza di legittimità, tra le molte, v. Cass. 23 agosto 2016, n. 17259; Cass. 26 settembre 2016,

tutto eccezionale nel caso di condanne penali passate in giudicato comportanti la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici *ex art. 28 c.p.* o dell'estinzione del rapporto di lavoro *ex art. 32-quinques c.p.*

Sul piano procedimentale il legislatore introduce una dettagliata regolamentazione, speciale rispetto a quella dettata dall'art. 7 dello Statuto dei lavoratori, con l'individuazione di uno specifico organismo titolare dell'azione disciplinare, l'Ufficio per i procedimenti disciplinari (con l'eccezione della sanzione del rimprovero verbale rimessa al responsabile della struttura, anche se di qualifica non dirigenziale) che si attiva o su segnalazione del responsabile della struttura presso cui il dipendente lavora o autonomamente qualora venga, comunque, a conoscenza della condotta inadempiente, con la scansione puntuale delle tempistiche per la contestazione dell'addebito, per l'audizione dell'incolpato (che, a differenza del privato, deve essere convocato per essere audito) e per la conclusione del procedimento disciplinare, con una perentorietà dei termini che, ancorché confinata a quello per la contestazione e a quello per la conclusione del procedimento, è finalizzata a tutelare sia il diritto di difesa del dipendente destinatario della contestazione, sia il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione lesi da non tempestive reazioni disciplinari.

Le richiamate disposizioni di carattere sostanziale e procedimentale sono applicabili anche alla dirigenza, con una significativa differenza rispetto al privato ove per la categoria dirigenziale non sono previste sanzioni conservative ed è dettato un regime legale di libera recedibilità, senza una garanzia normativa del contraddittorio a fronte di condotte di rilievo asseritamente disciplinare, riconosciuta solo dalla giurisprudenza di legittimità. Nel pubblico la dirigenza è, altresì, destinataria di una serie di ulteriori disposizioni specifiche, per lo più accomunate dal riferirsi ad una condotta omissiva del dirigente che non abbia prontamente esercitato quale datore di lavoro poteri di controllo o punitivi. La *ratio* di tali disposizioni è duplice: volta a garantire l'effettivo esercizio da parte dei dirigenti dei poteri datoriali di controllo e di vigilanza sul personale e il puntuale rispetto delle norme da parte dei dipendenti.

Tra le disposizioni specifiche rientrano anche quelle relative alle sanzioni per l'omessa attivazione del procedimento disciplinare e per l'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare nel caso di falsa attestazione della presenza in servizio da parte del dipendente della struttura, accertata in flagranza

n. 18858; Cass. 1° dicembre 2016, n. 24574; Cass. 30 novembre 2017, n. 28798; Cass. 16 aprile 2018, n. 9314; Cass. 5 aprile 2019, n. 9675; Cass. 11 luglio 2019, n. 18699; Cass. 13 maggio 2021, n. 12942; Cass. 27 giugno 2023, n. 18372; Cass. 2 novembre 2023, n. 30418; Cass. 7 marzo 2025, n. 6140; per una rassegna delle varie posizioni dottrinali sia consentito rinviare a A. BOSCATI, *Note sul licenziamento disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *Variet. temi dir. lav.*, fascicolo straordinario 2024, 213 ss.

ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze (art. 55-*quater*, comma 3-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001); l'omissione o il ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o l'assunzione di valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare (art. 55-*sexies*, comma 3, d.lgs. n. 165/2001), cui si lega la previsione del codice di comportamento che obbliga il dirigente venuto a conoscenza di un illecito disciplinare di porre in essere tutte le iniziative necessarie (art. 13, d.P.R. n. 62/2013); la mancata attivazione delle procedure volte a verificare eventuali eccedenze di personale (art. 33, comma 3, d.lgs. n. 165/2001); la mancata cura dell'osservanza delle disposizioni in materia di controllo delle assenze (art. 55-*septies*, comma 6, d.lgs. n. 165/2001); la mancata costituzione del Comitato unico di garanzia, con condotta che deve essere valutata anche al fine del raggiungimento degli obiettivi (art. 57, comma 5, d.lgs. n. 165/2001). Peraltro, in molte delle ipotesi sopra richiamate il dirigente è chiamato a rispondere disciplinarmente unitamente con il dipendente responsabile in via principale dell'inadempimento, con l'esigenza di considerare separatamente le condotte dei soggetti agenti nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

4. (Segue): la questione della sostanziale obligatorietà di esercizio del potere disciplinare

All'assetto delle fonti così definito si lega a doppio filo, in un biunivoco rapporto causa ed effetto, la questione della sostanziale obligatorietà – in un significato che taluni declinano nel senso di doverosità senza, tuttavia, alterare l'essenza della questione – dell'esercizio del potere disciplinare (e del propedeutico potere di controllo), visto non soltanto quale reazione ad inadempimenti del prestatore di lavoro, ma più in generale come strumento ordinario di organizzazione del lavoro¹³. Ciò al fine (anche) di dare piena attuazione ai principi di impar-

¹³ In merito v. C. ZOLI, *L'esercizio del potere disciplinare nel settore pubblico riformato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 3/2018, 700 secondo cui la disciplina normativa "ha reso ormai pacificamente obligatoria l'azione disciplinare risolvendo i dubbi manifestati in precedenza"; nel senso dell'obligatorietà anche R. SANLORENZO, *Il potere disciplinare*, in AA.VV., *Lavoro pubblico*, Milano, 2018, 291; L. ZAPPALÀ, *La regolazione asintonica del licenziamento: ratio ed effetti della differenziazione tra lavoro pubblico e lavoro privato*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, in *WP. C.S.D.L.E. – Collective Volumes*, 8/2019, 299 parla di "torsione funzionale della norma lavoristica"; G. NICOSIA, *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati*, in *Lav. pubb. amm.*, 2/2010, 331 parla di "una sorta di quasi obligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare"; M. BIASI, *Le*

zialità (nel senso di attivare il procedimento disciplinare, senza poter operare alcuna differenziazione) e di buon andamento (nella prospettiva di riduzione della scarsa produttività).

Nel settore pubblico l'esercizio del potere non è lasciato ad una valutazione discrezionale. Molteplici previsioni conducono a questa conclusione: *i*) la qualificazione – in termini generali – come illecito disciplinare della violazione dolosa o colposa delle norme che disciplinano il compimento degli atti del procedimento (art. 55, comma 1, d.lgs. n. 165/2001; *ii*) la sussistenza di responsabilità disciplinare per il mancato esercizio o per la decadenza dall'azione disciplinare e per valutazioni manifestamente irragionevoli di insussistenza dell'illecito in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare (cfr. art. 55-*sexies*, comma 3, d.lgs. n. 165/2001), nonché per l'omessa attivazione del procedimento disciplinare e l'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare nel caso di falsa attestazione della presenza in servizio da parte del dipendente della struttura, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze (art. 55-*quater*, comma 3-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001); *iii*) l'esistenza di responsabilità disciplinare nel caso di rifiuto, senza giustificato motivo, della collaborazione richiesta dall'Ufficio per i procedimenti disciplinari o di dichiarazioni false o reticenti (art. 55-*bis*, comma 7, d.lgs. n. 165/2001); *iv*) l'avvio o la conclusione del procedimento disciplinare presso l'amministrazione di destinazione in caso di trasferimento, a qualunque titolo, del dipendente (art. 55-*bis*, comma 8, d.lgs. n. 165/2001); *v*) la mancata estinzione del procedimento disciplinare a seguito della cessazione del rapporto di lavoro qualora per l'infrazione commessa sia prevista la sanzione del licenziamento o sia stata, comunque, disposta la sospensione cautelare dal servizio, nel qual caso il procedimento disciplinare deve avere ugualmente corso e "le (cui) determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro" (art. 55-*bis*, comma 9, d.lgs. n. 165/2001); *vi*) il riconoscimento al giudice del lavoro, nel caso di annullamento della sanzione disciplinare per difetto di proporzionalità, del potere di rideterminare la sanzione, in applicazione delle disposizioni normative e contrattuali vigenti, tenendo conto della gravità del comportamento e dello specifico interesse pubblico violato (art. 63, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 165/2001); *vii*) l'obbligo per il dirigente venuto a conoscenza di

fonti e i presupposti del potere disciplinare nel lavoro pubblico, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, cit., 724; A. DI PAOLANTONIO, *Il potere disciplinare*, in G. AMOROSO-V. DI CERBO-A. MARESCA (diretto da), *I trattati Giuffrè. Diritto del lavoro*, III, Milano, 2025, 886 ss.

un illecito di intraprendere con tempestività le iniziative necessarie, attivando e concludendo, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnalando tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare e provvedendo ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla Corte dei Conti per le rispettive competenze (art. 13, comma 8, d.P.R. n. 62/2013).

In senso contrario alla sostanziale obbligatorietà (o doverosità dell'esercizio del potere disciplinare) è stata invocata la circostanza per cui il comma 3 dell'art. 55-*sexies* del d.lgs. n. 165/2001, da un lato, esclude la responsabilità per il mancato esercizio o la decadenza dall'azione disciplinare qualora ricorra un giustificato motivo e, dall'altro lato, la ravvisi "unicamente" nel caso di valutazioni manifestamente irragionevoli di insussistenza dell'illecito in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare¹⁴.

A parere di chi scrive appare evidente come, al di là di astratte interpretazioni formalistiche, la responsabilità è esclusa sono qualora non sia ravvisabile un inadempimento. Il soggetto titolare dell'azione disciplinare deve operare una valutazione circa la fondatezza o meno della sussistenza di un comportamento inadempiente, ma laddove la ravvisi deve attivare il procedimento disciplinare. Peraltro, la stessa valutazione è in concreto limitatamente discrezionale: la norma pare riferirsi ai soli casi in cui il fatto materiale non sussista (ad esempio, è stata denunciata una condotta, ma essa non può essersi verificata nei termini riportati)¹⁵ o, pur sussistendo, non configuri inadempimento, pur potendo essere, ad esempio, eticamente riprovevole.

Nel senso dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità secondo cui l'eventuale inerzia nella repressione di condotte inadempienti può rilevare solo quale causa di decadenza dall'esercizio dell'azione, nel caso di mancato rispetto dei termini perentori dettati dal legislatore, ma in nessun caso può fare emergere un affidamento circa la liceità della condotta vietata. Ciò in quanto la regola dell'affidamento incolpevole presuppone la discrezionalità del potere datoriale; sicché l'inerzia non può essere

¹⁴ In merito v. E. VILLA, *Il fondamento del potere disciplinare alla luce delle più recenti riforme*, in *Lav. pubb. amm.*, 6/2013, spec. 977; M.T. CARINCI, *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in U. CARABELLI-M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 2010, 91 ritiene che la formulazione della norma non comporterebbe alcuna restrizione della discrezionalità del dirigente a segnalare l'illecito limitandosi a ribadire che in ottemperanza ai propri obblighi contrattuali vi è l'obbligo del dirigente ad attivarsi tutte le volte che ciò sia conforme all'interesse dell'amministrazione; in termini v. anche C. SPINELLI, *I limiti sostanziali all'esercizio del potere disciplinare nel lavoro pubblico. Il licenziamento disciplinare*, in F. CARINCI-S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2011, 491 s.

¹⁵ Ad esempio, viene riferita una condotta asseritamente tenuta da un dipendente in una certa giornata, ma in quella giornata il lavoratore era assente per ferie o malattia.

interpretata dal dipendente come rinuncia all'esercizio del potere disciplinare e come valutazione della condotta come lecita¹⁶.

Il quadro che si può desumere marca una netta differenza rispetto al settore privato ove il potere disciplinare si esercita discrezionalmente in funzione della corretta organizzazione imprenditoriale. Il datore di lavoro può ritenere che per la tutela dei propri interessi sia più opportuno (o più conveniente) astenersi da ogni azione disciplinare¹⁷, configurandosi del tutto eccezionali le ipotesi in cui il legislatore ne prescrive l'esercizio (cfr. artt. 4 e 13 della l. n. 146/1990 in caso di astensione dallo svolgimento delle prestazioni richieste nel caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali e art. 7 l. n. 231/2001 in caso di mancato rispetto delle misure indicate nel modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati).

5. (Segue): natura privatistica del potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato

Quanto fin qui delineato ha portato ad interrogarsi circa la natura giuridica del potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato, segnatamente se il legislatore abbia inteso assimilarlo alla potestà punitiva statale, finalizzandolo non tanto alla tutela degli interessi privatistici del datore di lavoro, quanto al perseguimento di fini generali, tipico dell'attività di diritto pubblico¹⁸.

¹⁶ Cass. 4 aprile 2017, n. 8722; Cass. 9 maggio 2018, n. 11160; Cass. 29 ottobre 2018, n. 27387; Cass. 24 maggio 2019, n. 14245.

¹⁷ In merito v. L. MONTUSCHI, *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, Milano, 1973, 136.

¹⁸ Cfr. B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2010, 34 ss. che evidenzia una connotazione pubblicistico-organizzativa della materia; M. QUARANTA, *Illeciti rilevanti e tipologie di sanzioni*, in M. ESPOSITO-V. LUCIANI-A. ZOPPOLI-L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2018, 240; sulla rispondenza del potere disciplinare nelle pubbliche amministrazioni alle finalità costituzionali del buon andamento (art. 97 Cost.) e della legalità dell'azione pubblica v. V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, 2017, 62; nel senso di configurare il potere disciplinare come strumento di effettività dei principi costituzionali v. anche R. CAVALLO PERIN, *Codice di comportamento e sistema disciplinare*, in A. CORPACI-R. DEL PUNTA-M. P. MONACO, *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, Milano, 2018, 143 ss., spec. 144; v. anche S. MAINARDI, *Profili della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2010, 627, il quale rileva che "un'opzione interpretativa nel senso dell'*obbligatorietà* dell'azione disciplinare mossa dal dirigente-datore di lavoro determina una diversa proiezione del potere verso interessi diversi e ulteriori rispetto a quelli che si esprimono sul piano dello scambio contrattuale, scandendo una profonda divaricazione rispetto alla giustificazione del potere nel rapporto di lavoro privato"; secondo E. ALES, *Le prerogative datoriali delle pubbliche amministrazioni e il loro doveroso esercizio*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 126 le attività disciplinari e quelle di controllo non sarebbero qualificabili

In linea di principio occorre sottolineare l'esigenza di tener concettualmente separata la questione della rilegificazione della materia disciplinare da quella della ripubblicizzazione del potere. Ad una possibile ripubblicizzazione ostano elementi di ordine letterale, ma soprattutto di ordine sistematico. Innanzitutto, rilevano sia il richiamo all'applicabilità dell'art. 2106 c.c., da cui consegue che l'esercizio del potere disciplinare costituisce violazione degli obblighi di diligenza, obbedienza e fedeltà (definiti nei precedenti artt. 2104 e 2105)¹⁹, sia il rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione delle tipologie di infrazione e delle relative sanzioni. Di indubbio rilievo è poi la conferma della devoluzione al giudice del lavoro delle controversie in materia disciplinare, esplicita conferma dell'impossibilità di poterlo assimilare a un procedimento amministrativo. In questi termini si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità secondo cui "il potere disciplinare non è espressione della pretesa punitiva dell'autorità pubblica e nei rapporti disciplinati dal d.lgs. n. 165/2001, (ma) ha natura privatistica-contrattuale" in quanto la sanzione disciplinare "è strettamente correlata al potere direttivo del datore di lavoro, inteso come potere di conformazione della prestazione alle esigenze organizzative dell'impresa o dell'ente, potere che comprende in sé quello di reagire alle condotte del lavoratore che integrano inadempimento contrattuale". Affermando ulteriormente che "la previsione della sanzione disciplinare non è posta a presidio di interessi primari della collettività, tutelabili *erga omnes*, né assolve alla funzione punitiva propria della pena, sicché l'interesse che attraverso la sanzione disciplinare si persegue, anche qualora i fatti commessi integrino illecito pena-

in termini di poteri, da esercitarsi all'occorrenza "quanto piuttosto alla stregua di veri e propri obblighi che incombono sui dirigenti in una gestione delle risorse umane interamente funzionalizzata alla realizzazione dell'interesse pubblico concreto così come individuato dagli organi di governo e di vertice"; cfr. anche B. CARUSO, *Gli esiti regolativi della "Riforma Brunetta" (come cambia il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni)*, in *Lav. pubb. amm.*, 2/2010, 257, secondo cui il potere disciplinare si mantiene nell'alveo dei poteri di gestione privatistica del datore di lavoro pubblico pur subendo "una forte tensione nel senso di una sua connotazione pubblicistica e a-contrattuale che arriva sino a determinare l'obbligatorietà per legge del suo esercizio da parte del titolare"; infine secondo R. VOZA, *Fondamento e fonti del potere disciplinare nel lavoro pubblico*, in *Lav. pubb. amm.*, 5/2011, spec. 657 ss. la puntuale disciplina legislativa del potere disciplinare introdotta dal d.lgs. n. 150/2009 non ne ha mutato la natura privatistica, atteso che il fondamento del potere rimane il contratto di lavoro; sulle diverse posizioni, più analiticamente, v. F. BORGOGELLI, *Sui poteri della dirigenza pubblica nella disciplina dei rapporti di lavoro: il nuovo modello regolativo*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, III, Napoli, 2011, 1541 ss.

¹⁹ Come rileva M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni. Un percorso critico*, Bari, 2018, 88 ss. una volta che gli obblighi dei dipendenti sono ricondotti entro i confini dell'adempimento del contratto, il potere disciplinare è destinato a rimanere nel novero dei poteri privati senza essere attratto nella sfera pubblicistica.

le, è sempre quello del datore di lavoro al corretto adempimento delle obbligazioni che scaturiscono dal rapporto²⁰.

In definitiva, fermo il fondamento contrattuale del potere, il rilievo di interessi di carattere generale comporta un'indubbia specialità di disciplina, ma pur sempre con riferimento ad un potere privatistico²¹. Si realizza così un "microsistema normativo" "caratterizzato da non pochi profili peculiari, in ragione della matrice pubblicistica e indisponibile degli interessi vulnerati dalle condotte inadempienti dei dipendenti pubblici"²². Ma ciò, lo si ribadisce, non modifica la natura privatistica del potere.

6. La responsabilità dirigenziale

Alcuni brevi cenni devono essere rivolti anche alla responsabilità dirigenziale, cui è dedicato un apposito approfondimento in questo volume, limitatamente alle interazioni che si pongono con la responsabilità disciplinare²³. La responsabilità dirigenziale, quale forma di responsabilità specifica ed aggiuntiva cui sono assoggettati i dirigenti pubblici, già prevista dal d.P.R. n. 748/1972²⁴, ha assunto a seguito della contrattualizzazione del rapporto di lavoro una diversa natura (privatistica, al pari di quella disciplinare), conservando la peculiarità di essere legata alla valutazione dei risultati complessivi dell'attività svolta e non alla generica osservanza dei doveri d'ufficio²⁵, da leggere alla luce del principio di distinzione funzionale tra politica ed amministrazione, ove la regola della temporaneità degli incarichi dirigenziali e le modalità di attribuzione ne ha, al contrario, rafforzato la contiguità strutturale con gli organi di vertice.

La vigente disciplina della responsabilità dirigenziale è dettata dai commi 1 ed 1-*bis* dell'art. 21, del d.lgs. n. 165/2001, rispettivamente riconducibili

²⁰ Cass. 26 ottobre 2017, n. 25485; negli stessi termini Cass. 14 dicembre 2022, n. 36668; Cass. 20 dicembre 2022, n. 37322.

²¹ In questo senso, da ultimo, U. GARGIULO, *Specialità e contratto di lavoro pubblico*, in *Dir. lav. mercati*, 2/2025, 264 s.

²² Così U. GARGIULO, *La riforma del procedimento disciplinare nel lavoro pubblico*, in *Variet. temi dir. lav.*, 2/2020, 342.

²³ Da ultimo sulla responsabilità dirigenziale v. M. CASOLA, *Valutazione, responsabilità dei dirigenti ed estinzione del rapporto di lavoro*, in *I trattati Giuffrè. Diritto del lavoro*, cit., 559 ss.

²⁴ In merito v. C. COLAPIETRO, voce *Dirigenti pubblici*, in *Dig. disc. pubb.*, V, Torino, 1990, 119; S. RAIMONDI, (voce) *Dirigenza*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989; M.U. FRANCESE, *La responsabilità dei dirigenti statali nella problematica generale della responsabilità dei pubblici dipendenti*, in *Foro amm.*, 12/1985, 2613.

²⁵ Così M. RUSCIANO, *Spunti sul rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2/1998, 390.

al ruolo del dirigente quale dipendente e quale datore di lavoro²⁶. Il comma 1 nell'individuare la fattispecie della responsabilità dirigenziale nel "mancato raggiungimento degli obiettivi" e nella "inosservanza delle direttive imputabili al dirigente" fa espressamente salva l'eventuale responsabilità disciplinare che può derivare da una medesima condotta ("ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo"). Ancorché un analogo richiamo alla responsabilità disciplinare non sia espressamente contenuto nel comma 1-*bis* che indica quale condotta comportante responsabilità dirigenziale la "colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione", è indubbio anche in questo caso il doppio rilievo che può assumere una medesima condotta sul piano della responsabilità dirigenziale e di quella disciplinare.

La questione che si pone all'interprete è di definire il rapporto tra le due forme di responsabilità, complicato dall'aver il legislatore qualificato in termini di responsabilità dirigenziale (o, comunque, di rilievo anche ai fini della responsabilità dirigenziale) comportamenti che parrebbero intuitivamente riferibili a quella disciplinare²⁷, con soluzioni che implementano gli interrogativi di coerenza sistematica²⁸. In entrambi i casi la responsabilità ha natura giuridica privatistica²⁹, non potendo quella dirigenziale essere ricondotta ad una responsabilità oggettiva (tantomeno quale articolazione della responsabilità pubblica)³⁰. In presenza di un ampio dibattito dottrinale, di una scarsa giurisprudenza e di una distinzione definitoria operata dalla contrattazione collettive, si può ritenere che la responsabilità disciplinare debba essere configurata come una trasgressione dolosa o colpevole di indirizzi ed obblighi puntuali, quella dirigenziale

²⁶ In merito v. F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla Legge 133/2008 alla Legge n. 15/2009*, in *Lav. pubb. amm.*, 6/2008, 975 il quale lo configura "come corpo che realizza la combinazione fra risorse organizzative ed umane tramite la sua duplice capacità, pubblicistica e privatistica, sì da assumere [...] il sembiante di un Giano bifronte, amministratore pubblico e datore di lavoro privato"; v. anche G. NICOSIA, *Dirigenze, responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Torino, 2011, 67.

²⁷ In merito all'individuazione delle molteplici condotte, v. F. CARINCI-A. BOSCATI-S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, II ed., Milano, 2025, 137, nt. 42.

²⁸ Cfr., da ultimo, in una prospettiva diversa rispetto a chi scrive ritenendo che sussistono "molteplici obblighi privi di ogni connessione con la valutazione del risultato", P. MONDA, *La dirigenza pubblica tra amministrazione e politica*, in U. GARGIULO-A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 16/2025, 391 ss., cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici.

²⁹ In merito sia consentito rinviare a A. BOSCATI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale: alla ricerca della fattispecie*, in *Lav. pubb. amm.*, 3-4/2014, 525 ss., spec. 583 ss.

³⁰ Per una ricostruzione in chiave pubblicistica v. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000, 142; S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000, 690 ss.

quale responsabilità privatistica conseguente ad un accertato inadempimento contrattuale del dirigente connessa all'esercizio dei compiti cui egli è tenuto in virtù dell'atto di conferimento dell'incarico, ovvero una carenza di risultati a seguito di una inefficiente gestione preclusiva dell'ottenimento di obiettivi raggiungibili. In altri termini può essere assimilata ad un'ipotesi peculiare di scarso rendimento, sovrapponendosi in parte ad esso, senza esaurirlo. Pertanto, anche a prescindere da una accertata negligenza, tale forma di responsabilità rileva nel caso di incompetenza o di mancanza di abilità professionale nello svolgimento dell'incarico, avendo riguardo alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate.

7. Le tutele riconosciute ai dipendenti nel caso di illegittimo esercizio del potere disciplinare

Nella prospettiva di indagine assume rilievo anche il richiamo delle forme di tutela previste nel caso di illegittimo esercizio del potere disciplinare. Con ciò ricordando che la disciplina è la medesima per personale del comparto e per la dirigenza e che anche per quest'ultima il recesso dell'amministrazione per essere legittimo deve essere causalmente giustificato. Qualora l'illegittimità della sanzione, conservativa o estintiva, derivi da un vizio procedimentale, la sanzione è sempre quella della nullità, al pari di quanto avviene nel settore privato. Nel caso di illegittimità dovuta alla mancata proporzionalità della sanzione, si è già detto del potere assegnato al giudice di rideterminare la sanzione, del tutto sintonico con la sostanziale obbligatorietà dell'esercizio del potere disciplinare, e con una soluzione diversa rispetto al privato ove la possibile rideterminazione è condizionata ad una specifica istanza di parte convenuta (il datore di lavoro). Diversa dal privato è anche la tutela nel caso di illegittimo licenziamento nell'ipotesi di annullamento o di dichiarazione di nullità del licenziamento³¹: a tutti i

³¹ Sulla tutela reintegratoria v. A. SARTORI, *La tutela applicabile in caso di licenziamento illegittimo*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, cit., 901 ss.; V. PINTO, *La tutela reintegratoria per i dipendenti pubblici e le sue ragioni costituzionali*, in M. ESPOSITO-V. LUCIANI-A. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, II, Napoli, 2021, 221 ss.; U. GARGIULO, *Il licenziamento disciplinare*, in M. ESPOSITO-V. LUCIANI-A. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017* (c.d. riforma Madia), Torino, 2018, 249 ss.; V. LUCIANI, *Il licenziamento illegittimo del dipendente pubblico e la tutela reintegratoria "universale"*, in M. ESPOSITO-V. LUCIANI-A. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche*

dipendenti, dirigenti e non, è riconosciuta la tutela reintegratoria (cui si somma il diritto al risarcimento del danno dal momento del licenziamento all'effettiva reintegrazione, in misura, comunque, non superiore alle ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del Tfr e dedotto l'eventuale *aliunde perceptum*) (cfr. art. 63, comma 2, d.lgs. n. 165/2001). Ciò a differenza del privato in cui per il personale non dirigenziale è previsto un articolato sistema di tutele, non esclusivamente di natura reintegratoria, e differenziato anche in ragione della data di assunzione e per quello dirigenziale ove, in presenza di un regime legale di libera recedibilità, la tutela a favore della categoria è fissata dalla contrattazione collettiva che impone in caso di ingiustificatezza del recesso (con una nozione di giustificatezza più ampia di quella di giusta causa e di giustificato motivo sussistente ogni qual volta il recesso non sia arbitrario) una tutela meramente risarcitoria.

Ciò che più rileva in questa sede è la ragione della diversa (e maggiore) tutela prevista per tutti i dipendenti pubblici. Essa non è funzionale alla sola protezione del singolo, ma ha quale obiettivo anche il rafforzamento dell'autonomia e dell'imparzialità dell'azione amministrativa³². In altri termini l'obiettivo è di garantire il singolo affinché possa assumere tutte le decisioni che ritiene più idonee nello svolgimento della propria attività e senza aver timore di possibili ritorsioni nel caso in cui intenda far valere i propri diritti in costanza di rapporto. Ciò nell'ottica di un potenziale miglioramento della sua azione in termini di maggiore efficienza, effetto diretto della più ampia tutela.

Ad un'analoga conclusione si deve addivenire anche per il caso di accertata illegittimità di una delle misure applicate per ritenuta responsabilità dirigenziale (vuoi per annullamento delle risultanze del procedimento di valutazione vuoi per difetto di proporzionalità) che comporta quale effetto "naturale" la rimozione dell'atto illegittimo e la ricostituzione della situazione precedente. Ciò anche alla luce di quanto statuito dalla Corte costituzionale, nella primissima fase della privatizzazione, con la sentenza n. 313/1996 ove si è affermato che "l'applicabilità al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti delle disposizioni previste dal codice civile comporta non già che la pubblica amministrazione possa libera-

amministrazioni, cit., 398 ss.; M. NICOLOSI, *La tutela reale nel lavoro pubblico tra dottrina, giurisprudenza e riforma Madia*, in *Dir. rel. ind.*, 4/2018, 1016 e 1038 e, da ultimo, A. TAMPIERI, *L'estinzione del rapporto di lavoro*, in *I trattati Giuffrè. Diritto del lavoro*, cit., 954 ss.

³² In termini diversi A. TAMPIERI, *Il licenziamento disciplinare nelle disposizioni di legge*, in *Lav. pubb. amm.*, 7/2018, secondo cui la reintegrazione costituisce un privilegio riconosciuto ai dipendenti pubblici; nonché B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la 'legge Madia' e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno' allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, in *WP. C.S.D.L.E. – Collective Volumes*, 8/2019, 70 ss. la differenziazione di tutele tra settore pubblico e privato rientra tra quelle inopportune se non addirittura illegittime;

mente recedere dal rapporto stesso, ma semplicemente che la valutazione dell' idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e a procedure di carattere oggettivo – assistite da un' ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio –, a conclusione delle quali soltanto può essere esercitato il recesso³³.

8. Definizione del perimetro degli obblighi del dipendente pubblico

L' attenzione si deve ora rivolgere alla definizione del perimetro degli obblighi del prestatore di lavoro la cui violazione comporta l' applicazione di sanzioni disciplinari. A tal fine occorre aver riguardo ad un sistema che vede convivere, in maniera gerarchicamente ordinata, legge, codice di comportamento, generale e di ente, e contrattazione collettiva.

L' art. 55 del d.lgs. n. 165/2001 richiama l' applicazione dell' art. 2106 c.c. e, dunque, prevede l' adozione di sanzioni disciplinari quale conseguenza dell' inosservanza degli obblighi di diligenza, obbedienza e fedeltà, con un rimando che nel settore pubblico si connota per alcune specificità.

La diligenza, quale criterio di commisurazione della prestazione dovuta dal prestatore di lavoro, da definire avendo riguardo alla complessità delle mansioni, alle relative responsabilità, nonché all' interesse datoriale all' organizzazione della prestazione, si arricchisce nel lavoro pubblico contrattualizzato di un "interesse" ulteriore, quello della collettività di riferimento, non necessariamente confinato nel citato interesse datoriale all' organizzazione. L' interesse collettivo risulta "mediato" da quello organizzativo dell' amministrazione³⁴ ed assume rilievo in termini finalistici rispetto al contenuto dell' obbligazione del prestatore di lavoro, senza comportare un mutamento della natura giuridica dei poteri datoriali, né incidendo sulla causa tipica di scambio del contratto di lavoro.

Quanto al dovere di obbedienza, il dipendente è tenuto nel pubblico, come nel privato, a rispettare le disposizioni per l' esecuzione del lavoro dettate dal datore di lavoro con riguardo all' organizzazione e all' esecuzione della prestazione, nonché alla sicurezza degli impianti e delle persone. L' intensità del potere direttivo risulta inversamente proporzionale all' autonomia riconosciuta al prestatore di lavoro nell' esercizio delle proprie mansioni e l' obbligo di obbedienza si arresta di fronte a direttive connotate da palese illegittimità (che richiedono il compimento di un illecito penale

³³ Corte cost. 25 luglio 1996, n. 313, in *Riv. it. dir. lav.*, 1/1997, II, 36, con nota di E. GRAGNOLI, *Imparzialità del dipendente pubblico e privatizzazione del rapporto*.

³⁴ V.M. RUSCIANO, *Racconto di un "vissuto giuridico"*, in U. GARGIULO-A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, cit., 491 secondo cui "l' interesse organizzativo, seppure distinto dall' interesse generale è, in ogni caso, e direi inevitabilmente, da questo pervaso".

o amministrativo o di un atto in violazione di diritti di rango superiore). Discussa, anche se pare trovare legittimazione in alcune pronunce della giurisprudenza, è la facoltà per il dipendente di non ubbidire nel caso di direttiva irragionevole purché la disobbedienza non sia legata a finalità, ragioni e percezioni meramente personali, ma sia fondata sulla terzietà dell'interesse da tutelare³⁵. Con tutta evidenza, sulla scorta di questa interpretazione l'irragionevolezza diventa nella sostanza un criterio di sindacabilità dell'operato dell'amministrazione rimesso alla valutazione del singolo dipendente, il quale, a propria volta, potrebbe essere destinatario di una sanzione disciplinare qualora l'amministrazione dovesse ritenere irragionevole il rifiuto, con successivo, inevitabile, contenzioso giudiziario, conseguenza ineludibile della differente prospettiva.

Infine, l'obbligo di fedeltà. Anche nel lavoro pubblico contrattualizzato non è ravvisabile un dovere ampio di fedeltà esteso a generiche posizioni obbligatorie "fidelistiche". Tuttavia, l'esigenza di adeguare la disciplina del rapporto di lavoro ai principi costituzionali ha portato all'introduzione di specifici vincoli normativi finalizzati a salvaguardare lo svolgimento di funzioni di pubblico interesse a beneficio della collettività. In questa prospettiva si devono leggere le disposizioni in materia di incompatibilità, diretta attuazione dell'art. 98 della Costituzione, volte a sancire (con alcune tassative eccezioni) il principio di esclusività della prestazione a favore dell'amministrazione con cui si intende evitare che il dipendente possa essere distratto dall'esercizio dei propri compiti in termini di tempo e di spendita di energia psico-fisica. In questa prospettiva un peculiare rilievo assumono anche le previsioni in materia di segreto d'ufficio, nonché quelle dettate in materia di trasparenza, così anche come specificate dalle disposizioni contenute nel codice di comportamento.

Peraltro, fermo il rinvio ai "generali" obblighi di diligenza, di obbedienza e di fedeltà, si deve sottolineare la crescente puntualizzazione normativa degli obblighi gravanti sui dipendenti pubblici, attraverso la tipizzazione di condotte "diligenti", "obbedienti" e "fedeli". Ciò in parallelo con l'irrigidimento di meccanismi di responsabilità allo scopo di superare l'asserita inefficienza della pubblica amministrazione.

9. Le disposizioni del codice di comportamento

Per le disposizioni del codice di comportamento, cui il legislatore riconosce un'efficacia diretta nell'ambito del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati (costituendo principi di comportamento per il personale non contrattualizzato e con estensione, per quanto compatibile, anche a tutti i col-

³⁵ Cfr. Cass. 30 novembre 2018, n. 31086; Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2008, n. 6208.

laboratori o consulenti anche di imprese fornitrici di beni e di servizi) e la cui violazione assume rilievo disciplinare, occorre avere riguardo non solo al codice governativo approvato con d.P.R. n. 62/2013 (novellato, da ultimo, dal d.P.R. n. 81/2023)³⁶, ma anche a quelli adottati da ogni singola amministrazione, ad integrazione e specificazione di quello generale.

Il codice di comportamento, come espresso chiaramente nelle premesse del d.P.R. n. 62/2013, si propone 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” tramite la definizione di canoni di comportamento individuali. Così nella norma di apertura si afferma che il codice definisce “i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare”, precisando che le sue disposizioni “sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni” (cfr. art. 1). Tali disposizioni impongono ai dipendenti pubblici comportamenti finalizzati a perseguire interessi generali, come confermato dall’art. 3 (“Principi generali”) ove si afferma che “Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa”, svolgendo “i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l’interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare” (comma 1) e rispettando “i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza” agendo “in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi” (comma 2). Si afferma il divieto per il dipendente di usare “a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio” e si esplicita l’obbligo di evitare “situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all’immagine della pubblica amministrazione” dovendo esercitare “prerogative e poteri pubblici [...] unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti” (comma 3) ed “i propri compiti orientando l’azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia” con una “gestione di risorse pubbliche” che “deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati” (comma 4).

³⁶ Sull’evoluzione della disciplina relativa ai codici di comportamento v. A. OLIVIERI, *Gli obblighi del pubblico dipendente e la rilevanza disciplinare del codice di comportamento*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, cit., 733 ss.; e da ultimo, v. U. GARGIULO, *Il codice di comportamento*, in *I trattati Giuffrè. Diritto del lavoro*, cit., 798 ss.

Gli articoli successivi contengono una serie di prescrizioni rispetto alle quali non è possibile demarcare in maniera netta ciò che è riferibile all'esercizio dei pubblici poteri e ciò che è più direttamente riconducibile ad obblighi idealmente riferibili ad ogni prestatore di lavoro. Le previsioni possono essere ricondotte ad alcune aree, i cui confini sono in parte mobili, e con un'apposita sezione dedicata ai doveri dei dirigenti³⁷, che appare opportuno sinteticamente richiamare. Così vi è una prima area riferibile ai regali, alle utilità e ai rapporti con soggetti esterni, con il divieto per il dipendente di chiedere o accettare regali o altre utilità, salvo quelli di modico valore, essendo in ogni caso vietato accettare benefici collegati all'esercizio delle proprie funzioni o provenienti da soggetti che abbiano interessi nelle attività dell'ufficio, nonché accettare incarichi o collaborazioni da soggetti privati che abbiano avuto interessi economici rilevanti nelle decisioni dell'ufficio nel biennio precedente (art. 4); una seconda area in cui confluiscono l'obbligo di comunicare l'adesione ad associazioni od organizzazioni che possano interferire con l'attività dell'ufficio (esclusi partiti politici e sindacati), nonché di dichiarare eventuali rapporti di collaborazione retribuiti con soggetti privati (ovvero interessi finanziari) e a segnalare situazioni di conflitto di interesse e di astenersi in tali casi dalle decisioni o attività coinvolte (artt. 5-7); una terza area ascrivibile alla prevenzione della corruzione, alla trasparenza e alla tracciabilità, con imposizione del rispetto dei piani anticorruzione e l'obbligo di segnalare illeciti conosciuti nell'esercizio delle funzioni, dovendosi garantire la trasparenza amministrativa e la tracciabilità dei processi decisionali, assicurando che ogni decisione sia documentabile e verificabile (artt. 8-9); una quarta area concerne il comportamento nei rapporti privati, in servizio e nell'uso delle tecnologie (quest'ultimo ambito novellato significativamente nel 2023 ed oggetto di aspre critiche) stabilendosi il divieto di sfruttare la propria posizione per ottenere vantaggi indebiti e di assumere qualsivoglia comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione, non dovendo, salvo giustificato motivo, ritardare o adottare comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza, utilizzando rispettosamente permessi, strumenti di lavoro e mezzi dell'amministrazione, con uso accorto delle tecnologie informatiche e dei social media, potendo utilizzare gli strumenti istituzionali solo per fini di servizio e non dovendo i comportamenti online compromettere il prestigio dell'amministrazione (artt. 10-11-ter); una quinta area concerne i rapporti con il pubblico, dovendo il dipendente agire con cortesia, correttezza, disponibilità e spirito di

³⁷ Sempre A. OLIVIERI, *Gli obblighi del pubblico dipendente e la rilevanza disciplinare del codice di comportamento*, cit., 743 ss.

servizio, rispettando l'ordine cronologico delle pratiche, gli standard di qualità e i tempi di risposta, rispettando il segreto d'ufficio e la normativa sulla protezione dei dati personali, fornendo informazioni solo nei limiti consentiti dalla legge (art. 12); una sesta area in cui sono riportabili le previsioni relative alla gestione dei contratti e degli atti negoziali, con l'espresso divieto di ogni forma di intermediazione indebita o favoritismo, alla vigilanza sul rispetto del codice di comportamento affidata ai dirigenti, agli uffici disciplinari e ai responsabili della prevenzione e della corruzione e alla formazione obbligatoria e continua sui temi dell'etica pubblica, della trasparenza e dell'integrità (artt. 14-15); una settima e ultima area contenente disposizioni specifiche per i dirigenti cui è richiesto un comportamento esemplare, improntato a trasparenza, imparzialità e responsabilità organizzativa, dovendo dichiarare interessi finanziari e situazioni personali potenzialmente rilevanti, curare il benessere organizzativo, la crescita professionale dei collaboratori e intervenire tempestivamente in caso di illeciti, tutelando i segnalanti (art. 13).

Pertanto, si può ritenere che vi siano disposizioni relative alla prevenzione del conflitto di interessi, reale o potenziale; ai rapporti con il pubblico; ai rapporti con i privati; alla correttezza e buon andamento del servizio e alla connessa condotta da tenere in servizio; alla collaborazione attiva volta a prevenire fenomeni di corruzione e di *maladministration*. Ma ciò che assume più rilievo è il fatto che il codice di comportamento a fianco di disposizioni che specificano gli obblighi di esecuzione della prestazione di lavoro, ne contiene altre che definiscono in via più generale (e per taluni aspetti finanche generici) obblighi accessori, anch'essi esigibili in quanto finalizzati ad indirizzare la prestazione al risultato che il creditore si propone di realizzare, di contenuto autonomo rispetto alla prestazione principale, riconducibili agli obblighi di protezione nell'esecuzione del contratto, finalizzati a tutelare la sfera giuridica dell'amministrazione nei confronti di possibili invasioni lesive a causa o in occasione dello svolgimento del rapporto di lavoro. Il che assume rilievo anche ai fini della determinazione del tipo e dell'entità della sanzione disciplinare applicabile, affermandosi che la violazione è valutata "con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza" (art. 16, comma 2, d.P.R. n. 62/2013).

Il riportato quadro normativo ha spinto una parte della dottrina ad esprimere l'opinione secondo cui tramite il codice di comportamento "possono entrare, tra le situazioni di doverosità assistite da sanzione disciplinare, quelle relative a questioni di interesse pubblico e non riconducibili in una dimensione essenzialmente sinallagmatica [...] a presidio di un'area di 'specialità' del rapporto di

lavoro pubblico irriducibile nelle dinamiche negoziali e di scambio”³⁸. È stata così posta al dibattito la questione della possibile configurabilità di un’alterazione della tipica causa di scambio lavoro/retribuzione del contratto di lavoro data la ritenuta irriducibilità di alcuni doveri ad obblighi negoziali. Ritengo che detta conclusione non possa essere condivisa, non potendosi intrecciare due piani che devono rimanere distinti, ovvero quello relativo all’esercizio dell’azione amministrativa, con i principi che la connotano, e quello concernente l’adempimento del contratto di lavoro³⁹. Da un lato, l’esercizio della funzione deve essere considerato e valutato richiamandosi al patrimonio classico del diritto amministrativo; dall’altro lato, vi è l’esigenza di trasporre sul piano lavoristico le regole di stampo pubblicistico definite nel codice di comportamento. Detta trasposizione deve avvenire con il filtro delle clausole generali di correttezza e buona fede⁴⁰, invocate ogni qualvolta si parla di obblighi di protezione, e si declina nella precisazione degli obblighi già desumibili dagli articoli 2104 e 2105 c.c. e delle altre disposizioni del d.lgs. n. 165/2001. Ciò esclude, anche in via di mera ipotesi, di poter sostenere la sussistenza di un’alterazione causale del contratto di lavoro e/o una potenziale indeterminatezza degli obblighi del prestatore di lavoro. Viceversa, con tale *modus operandi* si specifica il perimetro degli obblighi contrattuali, precisando in cosa consista l’obbligo “generale” di astenersi da comportamenti in contrasto con l’inserimento nella struttura organizzativa dell’amministrazione o che possano creare situazioni di conflitto, anche potenziale, con gli interessi della collettività di cui l’amministrazione stessa si fa portatrice. Così, ripercorrendo i contenuti dell’art. 3 del codice di comportamento, si può giungere a ritenere che la “disciplina” connota l’obbligo di svolgere una prestazione caratterizzata da un’attitudine, una perizia, una competenza ed una prudenza qualificata in ragione della posizione rivestita di pubblico dipendente; l’“onore”, lungi dall’aver un rilievo meramente etico, esprime il divieto di farsi influenzare da interessi diversi rispetto a quelli dell’amministrazione presso cui si opera o con essi confliggenti; la “imparzialità” impone al dipendente una con-

³⁸ Così E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, in *Lav. pubb. amm.*, 1-6/2017, 170 ss. secondo cui il fatto che “il rapporto di pubblico impiego non possa ricondursi ed esaurirsi ad una relazione di mera sinallagmaticità propria delle obbligazioni a prestazioni corrispettive di natura patrimoniale ‘discende dal principio costituzionale [...] in base al quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione’”, cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

³⁹ In questo senso anche P. TULLINI, *L’inadempimento e la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico: tra obblighi giuridici e vincoli deontologici*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, IT, 229/2014, 15.

⁴⁰ In giurisprudenza, cfr. Cass. 23 aprile 2013, n. 9779; Cass. 30 settembre 2009, n. 20979. In dottrina sembra seguire la tesi qui esposta U. GARGIULO, *La prestazione lavorativa tra prestazioni etiche e obblighi contrattuali. Fonti e contraddizioni nella delimitazione dell’area di debito del dipendente pubblico*, in *Lav. pubb. amm.*, 1/2014, spec. 25 ss.

dotta di terzietà, senza condizionamenti da parte dell'esterno al fine di impedire conflitti con i doveri d'ufficio; il "buon andamento" si contraddistingue quale adozione di comportamenti volti a garantire le migliori prestazioni a beneficio della collettività, da assicurare tramite l'ottimale funzionamento dell'amministrazione, tanto sul piano dell'organizzazione interna, quanto su quello dell'attività esterna.

Alla luce di quanto evidenziato si può, dunque, affermare che la violazione dei doveri del codice di comportamento rileva alla stregua dell'inadempimento di qualsiasi direttiva datoriale. Anche perché diversamente sarebbe di difficile inquadramento sistematico la previsione secondo cui la violazione degli obblighi del codice di comportamento "integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio" ed "è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni" (art. 16, comma 1, d.P.R. n. 62/2013).

10. Il ruolo regolativo della fonte collettiva

Nell'analisi che si sta svolgendo di rilievo sono anche le disposizioni della fonte collettiva che nel settore pubblico, come già evidenziato, subisce una compressione ignota al settore privato, sia per quanto concerne la specificazione degli obblighi del prestatore di lavoro, in ampia misura riecheggianti le disposizioni del codice di comportamento, sia per quanto riguarda la definizione delle tipologie di infrazioni e sanzioni, espressamente rimesse dall'art. 55 del d.lgs. n. 165/2001 alla fonte collettiva, ma con la precisazione del rispetto di "quanto previsto dalle disposizioni del presente capo".

Le previsioni della fonte collettiva sono caratterizzata dal c.d. effetto fotocopia, quelle dei contratti di comparto, tra di loro, e quelle d'area dirigenziale, sempre tra di loro, fatte salve alcune limitate specificità soprattutto per la Sanità. Peraltro, le previsioni negoziali esprimono significative assonanze anche tra comparto e dirigenza, ferme le differenze dovute al diverso ruolo del personale.

Con riguardo alla definizione degli obblighi dei dipendenti i contratti collettivi (di comparto e d'area dirigenziale), con formulazione coincidente e di carattere generale, prevedono l'obbligo di conformare la condotta "al dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, antepoendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri e altrui" e di adeguare il proprio comportamento ai principi riguardanti il rapporto di lavoro contenuti nei codici di comportamento. Appare evidente

come il richiamo al rispetto dei codici di comportamento non può che avvalorare quanto già detto, ovvero la necessità di interpretare con il “filtro negoziale” i principi costituzionali.

Con riguardo alla definizione degli obblighi dei dipendenti, la fonte collettiva si apre con disposizioni negoziali che definiscono in maniera lata il perimetro dell’obbligo, evocando il rispetto di regole che esprimono la finalizzazione dell’agire al soddisfacimento dell’interesse della collettività. Così per il comparto si richiama l’obbligo di tenere comportamenti volti a favore la collaborazione tra amministrazione e cittadini e, ancora, si afferma l’esigenza di garantire la migliore qualità del servizio, premessa all’individuazione puntuale di alcune condotte dovute⁴¹. Ancora più esplicite sono le disposizioni contenute nei contratti d’area dirigenziale. Dopo aver richiamato l’obbligo di conformarsi ai principi di diligenza e di fedeltà si sancisce che il personale “contribuisce alla gestione della cosa pubblica con impegno e responsabilità, con la finalità del perseguimento e della tutela dell’interesse pubblico”⁴². E si aggiunge che “Il comportamento del dirigente è improntato al perseguimento degli obiettivi di innovazione, di qualità dei servizi e di miglioramento dell’organizzazione della amministrazione, nella primaria considerazione delle esigenze dei cittadini utenti”⁴³. In questa prospettiva si esplicita il divieto di tenere nelle relazioni interpersonali condotte che possano nuocere all’immagine dell’Amministrazione e, più in generale, si sancisce (o, meglio, si ribadisce), l’obbligo di tenere un comportamento nell’espletamento dei propri compiti volto a perseguire l’interesse pubblico⁴⁴. Segue poi un’elencazione di obblighi specifici e ben determinati, in larga parte ripetizione di quanto già desumibile dall’art. 2106 c.c. e dal codice di comportamento, in parte comuni tra comparto e dirigenza e in parte specifici per il comparto e dirigenza. Tra quelli comuni è previsto l’obbligo di collaborare con diligenza, osservando le disposizioni per l’esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall’amministrazione anche in relazione alle norme vigenti in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro; rispettare il segreto d’ufficio; non utilizzare a fini privati le informazioni di cui si disponga per ragioni d’ufficio; nei rapporti con il cittadino, fornire tutte le informazioni cui lo stesso abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso all’attività amministrativa, tenere una condotta conforme al proprio ruolo. Con specifici riguardo al comparto si prevede l’obbligo di rispettare l’orario di lavoro, adem-

⁴¹ Cfr. art. 42, Ccnl Funzioni centrali 2019-21.

⁴² Art. 34, comma 2, Ccnl Area Funzioni centrali 2016-18.

⁴³ Art. 34, comma 3, Ccnl Area Funzioni centrali 2016-18.

⁴⁴ Cfr. art. 34, commi 4 e 5, Ccnl Area Funzioni centrali 2016-18.

piere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del dirigente; rispettare gli obblighi dettati per il lavoro a distanza; mantenere durante l'orario di lavoro o durante l'effettuazione dell'attività lavorativa in modalità agile, nei rapporti interpersonali e con gli utenti, una condotta adeguata ai principi di correttezza ed astenersi da comportamenti lesivi della dignità della persona; non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività che ritardino il recupero psico-fisico nel periodo di malattia od infortunio; eseguire le disposizioni inerenti l'espletamento delle proprie funzioni o mansioni; vigilare sul corretto espletamento dell'attività del personale sottordinato; avere cura dei locali, mobili, oggetti, macchinari, attrezzi, strumenti ed automezzi affidati; non valersi di quanto è di proprietà dell'amministrazione per ragioni che non siano di servizio; non chiedere né accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con la prestazione lavorativa; osservare scrupolosamente le disposizioni che regolano l'accesso ai locali dell'amministrazione da parte del personale e non introdurre, salvo che non siano debitamente autorizzate, persone estranee all'amministrazione stesso in locali non aperti al pubblico; comunicare all'amministrazione la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse; in caso di malattia, dare tempestivo avviso all'ufficio di appartenenza, salvo comprovato impedimento; astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari o non finanziari propri, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado; comunicare all'amministrazione la sussistenza di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali. Per la dirigenza organizzare ed assicurare la presenza in servizio in correlazione con le esigenze della struttura, astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o allo svolgimento di attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi personali, del coniuge, dei conviventi, dei parenti e degli affini fino al secondo grado; sovrintendere, nell'esercizio del proprio potere direttivo, al corretto espletamento dell'attività del personale assegnato alla struttura; astenersi dal chiedere o accettare omaggi o trattamenti di favore, salvo quelli d'uso purché nei limiti delle normali relazioni di cortesia e di modico valor; rispettare le leggi vigenti in materia di attestazione di malattia e di certificazione per l'assenza per malattia. Nell'ottica dell'analisi che si sta svolgendo è di rilievo anche la disposizione che in via puntuale rimarca l'obbligo per il dirigente di attivare l'azione disciplinare "secondo le disposizioni vigenti"⁴⁵.

⁴⁵ Sempre art. 34, comma 4, Ccnl Area Funzioni centrali 2016-18.

Passando alle disposizioni contenute nell'articolo che tutti i contratti dedicano al "Codice disciplinare", in esso si perpetua la definizione in termini ampi di alcune condotte illegittime e il riferimento alla violazione di un interesse che *prima facie* è dell'amministrazione, ma che riflette quello più ampio della collettività⁴⁶. Per il comparto, tra le altre infrazioni, si fa riferimento all'insufficiente rendimento nell'assolvimento dei compiti assegnati (comportante una sanzione che può variare dal rimprovero verbale alla multa a seconda della gravità dell'inadempimento) e alla violazione di doveri e di obblighi di comportamento non ricompresi nelle specifiche disposizioni del codice disciplinare, che conducono ad una sanzione meno grave (sospensione dal lavoro e dalla retribuzione fino a dieci giorni) o ad una più grave (sospensione dal lavoro e dalla retribuzione da 11 giorni a sei mesi) a seconda che la condotta abbia comportato un "mero" disservizio o una grave danno all'amministrazione. Peraltro, si deve operare una duplice sottolineatura. La prima è che le disposizioni negoziali definiscono in maniera molto ampia (e finanche generica) alcuni inadempimenti comportanti l'applicazione della sanzione pecuniaria (si pensi, ad esempio, all'inosservanza delle direttive, dei provvedimenti e delle disposizioni di servizio) e che lasciano conseguentemente all'interprete la valutazione del caso concreto in applicazione dei principi normativi, primo fra tutti quello di proporzionalità dettato dall'art. 2106 c.c. La seconda è che tra le condotte sanzionabili con la sospensione, ve ne sono alcune che per la categoria dirigenziale presentano indubbi profili di sovrapponibilità con la responsabilità dirigenziale (si pensi ai comportamenti aggressivi e diffamatori e tolleranti di comportamenti inadempienti da parte dei dipendenti assegnati all'ufficio), mentre per altre la linea di confine con la possibile sanzione espulsiva non è ben tracciata, sì da comportare indubbe problematicità in fase applicativa.

Giova, altresì, rimarcare come sia per il comparto che per la dirigenza vi è, tra gli altri, un esplicito richiamo all'applicazione dell'art. 55-*sexies*, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 in caso di condotte riferite al mancato esercizio o alla decadenza dall'azione disciplinare e a valutazioni manifestamente irragionevoli di insussistenza dell'illecito in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, ma per la dirigenza con un refuso, prevedendosi nel caso di accertata responsabilità anche la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo di durata della sospensione. Invero tale disposizione negoziale richiama l'originario testo dell'articolo di legge, modificato dal d.lgs. n. 75/2017, di cui il contratto non tiene conto nonostante sia stato sottoscritto in via definitiva in data successiva.

⁴⁶ Cfr. art. 43, Ccnl Funzioni centrali 2019-21; art. 36, Ccnl Area Funzioni centrali 2016-18.

Il che, peraltro, non deve essere enfatizzato, dovendosi considerare la disposizione negoziale nulla per contrasto con la norma di legge. Sempre per la dirigenza meritevole di essere ricordata è la previsione negoziale che sanziona con la sospensione “qualsiasi comportamento negligente, dal quale sia derivato grave danno all’amministrazione o a terzi” purché non si rientri nell’ipotesi dell’art. 55-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001⁴⁷.

Se la tipizzazione delle infrazioni e delle sanzioni non sembra aggiungere molto rispetto a quanto fin qui detto, un’altra portata, e ben più rilevante, assume per il comparto e per l’area dirigenziale la definizione dei criteri generali da seguire per individuare il tipo e l’entità di ciascuna delle sanzioni. In particolare, per quanto concerne il grado di negligenza e di imperizia dimostrata si esplicita che la condotta deve essere valutata “tenuto anche conto della prevedibilità dell’evento”⁴⁸. Il che solo in apparenza costituisce un criterio “neutro”; in realtà implica un obbligo di prognosi anche in capo al dipendente, dirigente e non, nel momento in cui compie o non compie una certa azione e/o attività. Il che, se da un lato, può assumere un ruolo “frenante” qualora il quadro non sia chiaro, dall’altro lato, non può non assumere un ruolo propulsivo laddove non siano presenti *ictu oculi* particolari ragioni o motivazioni ostative. In sostanza la questione della prevedibilità – su cui si tornerà anche nella terza parte – assume un rilievo centrale anche sul piano disciplinare per la valutazione della sussistenza (e/o della gravità) della condotta propedeutica all’applicazione della sanzione. Ma ciò rileva anche per la correlazione tra scarsa produttività e condotte amministrativo/gestionali difensive.

11. Analisi quanti-qualitativa dei procedimenti disciplinari nella pubblica amministrazione italiana

L’analisi dei dati relativi ai procedimenti disciplinari nella pubblica amministrazione ci consegna un dato parziale, ma ugualmente interessante per poter esprimere alcune considerazioni circa l’impatto tra regole disciplinari e burocrazia difensiva. Non esistono (o almeno non ve ne è la pubblica disponibilità tramite gli usuali strumenti di ricerca) report ufficiali integrati dell’Ispettorato per la funzione pubblica (cui è attribuito ai sensi dell’art. 60, comma 6, del

⁴⁷ Art. 36, comma 8, Ccnl Area Funzioni centrali 2019-21.

⁴⁸ Art. 43, comma 1, Ccnl Funzioni centrali 2019-21; art. 36, comma 1, Ccnl Area Funzioni centrali 2016-18. Peraltro, il CCNL di comparto riferisce il dover tener conto della prevedibilità dell’evento anche con riguardo alla intenzionalità del comportamento e all’imprudenza.

d.lgs. n. 165/2001 il monitoraggio sull'esercizio dell'azione disciplinare) fino al 2020⁴⁹ (peraltro l'ultimo si riferisce ai dati comunicati al 30 giugno 2024), se si eccettua un report (non ufficiale) relativo al 2013 (tab. 1)⁵⁰. Per l'anno 2024 si è fatto riferimento alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato redatta dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti del 26 giugno 2025. Occorre rilevare come tutti i report considerino unitariamente personale del comparto e dirigenti.

Il report del 2013 indica un numero complessivo di procedimenti disciplinari avviati pari a 6935 con una netta maggioranza nella Scuola, 3696 (anche in ragione della numerosità del settore, quello con più dipendenti)⁵¹, seguito da Ministeri ed Agenzie (1335) e Asl e Aziende Ospedaliere (1037) e poi da Comuni (380), Enti Pubblici vari (267), Università (193) e Province (27). Nei ministeri si assiste percentualmente ad un maggior numero di procedimenti disciplinari sospesi nelle more del procedimento penale (ed occorre ricordare che in base alla disciplina al tempo vigente la sospensione del procedimento disciplinare ne consentiva la riassunzione solo a seguito della definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato), con una durata tra avvio e sospensione che si attesta tra la media di giorni 16,2 per le Province e i 40,1 per le Asl e Aziende Ospedaliere. La durata media dei procedimenti varia dai 46,9 giorni per la Scuola ai 205,4 per enti pubblici vari (un termine che, dati i termini del procedimento disciplinare induce a ritenere che vi siano stati differimenti del procedimento a richiesta del dipendente per motivate ragioni). Dai dati aggregati emerge un numero significativo di provvedimenti di archiviazione/proscioglimento, oltre il 45% per le Università, un 35% per le Province, un 31% per i Comuni e per la Scuola, un 23% per Asl e Aziende Ospedaliere, un 19% per Ministeri, quasi un 16% per Enti Pubblici vari. Quanto alle sanzioni irrogate, di cui non è possibile trarre le specificità, ovvero gli inadempimenti cui si collega l'applicazione delle sanzioni, vi è un rapporto decrescente tra sanzioni minori, sospensioni dal servizio e licenziamenti. Per le sanzioni minori la forbice è tra il 55% della Province (seguito dal 52,5% dei Comuni) a quasi il 32% delle Università; per la sospensione dal servizio tra il 31,25% delle Asl e Aziende ospedaliere (seguito dal quasi 29% dei Ministeri) al 10% delle Province (seguito dal 12,2% dei Comuni); per i licenziamenti la percentuale più elevata è per le amministrazioni centrali (9% Enti pubblici vari e 5,8% Ministeri), seguite da Asl e Aziende

⁴⁹ <https://www.funzionepubblica.gov.it/il-dipartimento/notizie-del-dipartimento/procedimenti-disciplinari-nella-pa-pubblicato-il-report-2023/>

⁵⁰ <https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/01/procedimenti-disciplinari-pa-2013.pdf>

⁵¹ Per i dati dei pubblici dipendenti suddivisi per amministrazioni v. <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/PIM/Esplora>

Ospedaliera con il 4%, Università 2,6%, Scuola 2,3%, Comuni 2% per finire con nessun licenziamento nelle Province.

Ciò che ad un primo esame assume rilievo è il rilevante numero di procedimenti disciplinari avviati nei Ministeri e nelle Agenzie (che hanno poco più di un decimo del personale della Scuola) dove percentualmente c'è anche il maggior numero di sanzioni minori applicate e di licenziamenti (in questo seguita da vicino da Asl e Aziende Ospedaliere).

Tabella 1

Amministrazioni	PROCEDIMENTI DISCIPLINARI GEN/DIC 2013					PROVVEDIMENTI ADOTTATI			
	avviati	sospesi per avvio proc. giudiziario	media gg fra avvio e sospensione	conclusi*	media gg durata procedimento	sanzioni minori	sospensioni dal servizio	licenziamenti	archiviazione/proscioglimento
Ministeri e Agenzie	1335	198	21,0	1137	148,5	521	329	66	221
Enti pubblici vari	267	22	31,6	244	205,4	104	79	22	39
Province	27	7	16,2	20	56,9	11	2	0	7
Comuni	380	24	36,2	356	59,8	187	44	7	118
Asl e Aziende Ospedaliere	1037	74	40,1	960	72,8	399	300	39	222
Università	193	5	29,2	188	121,5	60	37	5	86
Scuole **	3696	274	22,0	3397	46,9	1641	602	81	1073
Totale	6935	604	28,0	6302	102,0	2923	1393	220	1766

* n. 4 procedimenti motivatamente sospesi (non per intervenuta A.G.)

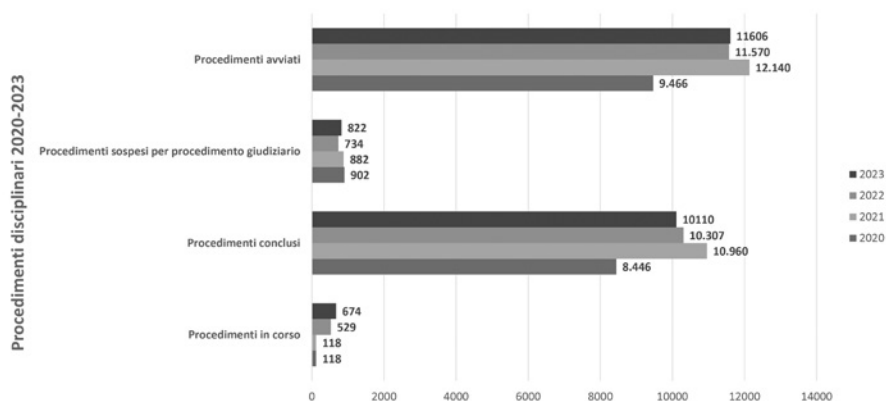
** Dati relativi ad anno scolastico 2013/1014

I dati forniti dal Dipartimento della Funzione Pubblica sono senza dubbio più analitici (e per quanto concerne il numero dei procedimenti anche la Relazione sul rendiconto generale dello Stato del giugno del 2025 della Corte dei Conti). Da essi si evince l'attivazione dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020 di 9.466 procedimenti disciplinari [di cui 118 (1,25%) ancora in corso e 902 (9,53%) sospesi per procedimento giudiziario, con una percentuale di procedimenti conclusi pari al 89,22%]; dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021 di 12.140 procedimenti disciplinari [di cui 298 (2,45%) ancora in corso e 882 (7,27%) sospesi per procedimento giudiziario, con una percentuale di procedimenti conclusi pari al 90,28%]; dal 1° gennaio al 31 dicembre 2022 di 11.570 procedimenti disciplinari [di cui 529 (4,57%) ancora in corso e 734 (6,34%) sospesi per procedimento giudiziario, con una percentuale di procedimenti conclusi pari al 89,08%]; dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023 di 11.606 procedimenti disciplinari [di cui 674 (5,81%) ancora in corso e 822 (7,08%) sospesi per procedimento giudiziario, con una percentuale di procedimenti conclusi pari al 87,11%]; per l'anno 2024 10.738 procedimenti disciplinari [di cui 1893 (17,62%) ancora in corso e 747 (6,95%) sospesi per procedimento giudiziario, con una percentuale di procedimenti conclusi pari al 75,41%]. Rispetto a tali dati aggregati si sono conclusi con sanzione grave nel 2020, 2378 procedimenti disciplinari (pari al

28,15% dei procedimenti conclusi); nel 2021, 3100 procedimenti disciplinari (pari al 28,28% dei procedimenti conclusi); nel 2022, 2812 procedimenti disciplinari (pari al 27,28% dei procedimenti disciplinari); nel 2023, 2871 procedimenti disciplinari (pari al 28,39% dei procedimenti disciplinari).

Emerge, dunque, un rilevante incremento dei procedimenti disciplinari rispetto al 2013, con una lieve flessione solo nel 2020, l'anno del covid, attestandosi negli altri anni tra i 10.738 del 2024 e i 12140 del 2021 (forse anche frutto del riavvio dopo la sospensione *ex lege* dei termini in ragione della fase Covid). Peraltro, il maggior numero dei procedimenti risultanti ancora in corso per la Relazione sul rendiconto generale dello Stato del giugno del 2025 della Corte dei Conti deriva dal fatto che il report del Dipartimento della Funzione Pubblica aggiorna i dati anche a distanza di tempo (gli aggiornamenti sono tutti al 30 giugno 2024, dunque, ben oltre l'anno di riferimento).

Tabella 2



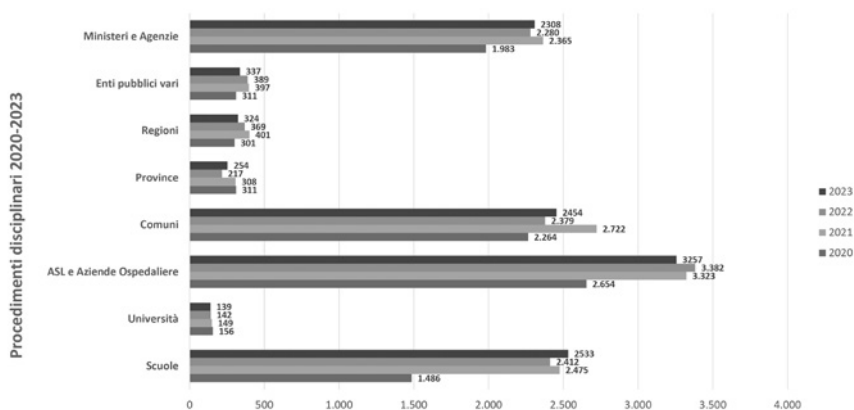
PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NELLA PA - 2024

Amministrazione	Procedimenti disciplinari				Provvedimenti adottati					
	Avviati	di cui Sospesi per avvio proc. giudiziario	di cui In corso	Conclusi	Sanzioni minori	Sospensioni dal servizio	di cui fino a 10 gg.	di cui oltre 10 gg.	Licenziamenti	Archiviazione proscioglimento
Ministeri e Agenzie	2.457	301	579	1.577	388	602	345	257	193	394
Enti pubblici vari	325	16	45	264	128	66	54	12	15	55
Regioni	306	53	55	198	102	44	36	8	8	44
Province	300	26	54	220	110	43	22	21	20	47
Comuni	2.159	191	380	1.588	665	378	256	122	84	461
Asl e Aziende Ospedaliere	2.839	153	377	2.309	1.018	524	336	188	146	621
Università	155	6	18	131	53	26	15	11	5	47
Scuole	2.197	1	385	1.811	1.177	89	84	5	4	541
Totale	10.738	747	1.893	8.098	3.641	1.772	1.148	624	475	2.210

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Se si passa all'analisi dei procedimenti disciplinari posti in essere dalle singole amministrazioni emerge come il numero maggiore di procedimenti disciplinari è stato attivato dalle Asl e Aziende Ospedaliere, seguite da Scuole e Comuni (con un numero superiore nel 2021), Ministeri e Agenzie (che nel 2024 segnano un significativo incremento), Enti Pubblici vari e Regioni, con numeri sostanzialmente equivalenti, Province e ultime Università. Dati numerici che devono essere letti alla luce della numerosità di dipendenti delle varie amministrazioni e della tipologia di sanzioni applicate, ma che, in ogni caso, danno il segno delle specifiche problematicità degli enti.

Tabella 3



Di rilievo è anche il rapporto tra procedimenti avviati, tipologia di sanzione applicata ed archiviazioni e proscioglimenti. In linea generale negli anni dal 2020 al 2023, ferma la flessione in termini assoluti dei procedimenti nel 2020, anno del covid, le percentuali rimangono in larga parte omogenee. La percentuale di archiviazioni/proscioglimenti intorno al 30% (31,61% nel 2020; 29,91% nel 2021; 31,11 % nel 2022; 28,75% nel 2023; 27,29% nel 2024); le percentuali di sanzioni minori (ovvero inferiori alla sospensione dal servizio) in misura crescente dal 40% a quasi il 45% (40,23% nel 2020; 41,79% nel 2021; 41,60% nel 2022; 42,84% nel 2023; 44,96% nel 2024); le percentuali di sospensioni dal servizio intorno al 22% (22,66% nel 2020; 22,46% nel 2021; 20,99% nel 2022; 21,89% nel 2023; 21,88% nel 2024) considerando sospensioni fino a 10 giorni e superiori a 10 giorni (con sanzioni fino a 10 giorni in percentuale doppia rispetto alla sospensione fino a 10 giorni); infine i licenziamenti in misura crescente di un punto percentuale dal 5,49% del 2020 al 6,49% del 2023 (con percentuale del 5,82% nel 2021 e di 6,28% nel 2022) e

decremento nel 2024 (5,86%). Vi sono, tuttavia, significative differenze tra le amministrazioni, come si evince dalle tabelle che si riportano. Agli antipodi vi sono Ministeri e Agenzie, da un lato, e Scuola, dall'altro. Nei Ministeri e nelle Agenzie le sanzioni minori si attestano in una percentuale massima (per l'anno 2020) prossima al 27% (26,96%), con prevalenza della sospensione dal servizio sempre superiore al 32% (con il picco del 39,43% del 2023, cui si avvicina il 2024 con il 38,17%) ed in cui la differenza tra sospensione inferiore e superiore ai dieci giorni è limitatamente ad appannaggio della prima, e con una percentuale dei licenziamenti sempre superiore al 12% (con il picco del 15,75% del 2023). Nella scuola le sanzioni minori si attestano in una percentuale pari a circa il 62% (con il picco del 65,19% del 2023 ed il similare del 64,99% del 2024), le sospensioni in una percentuale massima dell'8,41% nel 2020 (peraltro, con il solo 0,69% riferito alle sospensioni di durata superiore ai dieci giorni), con una tendenza decrescente fino al 4,91% del 2024 e i licenziamenti in una percentuale che non arriva mai allo 0,3% (0,2% nel 2020, 0,29% nel 2021; 0,26% nel 2022, 0,11% nel 2023 e 0,22 nel 2024). Le Regioni sono quelle che, dopo Ministeri ed Agenzie, segnano un'elevata percentuale di licenziamenti, in un anno il 2021 in percentuale perfino superiore (16,75%) e negli altri anni intorno al 10% (9,66% nel 2020 e 9,8% nel 2022), con un decremento nel 2023 (7,1%) e nel 2024 (4.04%).

Tabella 4. 2020

	Totali 8.446	Sanzioni minori	Sospensioni dal servizio	di cui fino a 10 gg	di cui oltre 10 gg	Licenziamenti	Archiviazioni Proscioglimenti
Ministeri e Agenzie		457	551	272	279	217	470
Enti pubblici vari		119	79	51	28	11	74
Regioni		93	66	38	28	26	84
Province		139	50	22	28	10	77
Comuni		736	412	288	124	84	678
Asl e Aziende Ospedaliere		902	600	386	214	102	823
Università		60	35	19	16	10	43
Scuole		892	121	111	10	4	421
Totale		3.398	1.914	1.187	727	464	2.670

Provvedimenti adottati

Tabella 5. 2021

Provvedimenti adottati	Totali 10.960	Sanzioni minori	Sospensioni dal servizio	di cui fino a 10 gg	di cui oltre 10 gg	Licenziamenti	Archiviazioni Proscioglimenti
	Ministeri e Agenzie	500	733	414	319	256	564
	Enti pubblici vari	150	110	66	44	22	94
	Regioni	117	83	32	51	61	103
	Province	103	46	25	21	30	96
	Comuni	960	471	329	142	98	815
	Asl e Aziende Ospedaliere	1.240	816	546	270	153	850
	Università	46	40	32	8	15	37
	Scuole	1.465	163	156	7	3	720
Totale	4.581	2.462	1.600	862	638	3.279	

Tabella 6. 2022

Provvedimenti adottati	Totali 10.307	Sanzioni minori	Sospensioni dal servizio	di cui fino a 10 gg	di cui oltre 10 gg	Licenziamenti	Archiviazioni Proscioglimenti
	Ministeri e Agenzie	466	682	370	312	251	565
	Enti pubblici vari	160	76	56	20	20	104
	Regioni	91	67	39	28	30	118
	Province	91	35	27	8	13	44
	Comuni	738	387	274	113	126	766
	Asl e Aziende Ospedaliere	1.286	735	464	271	196	894
	Università	49	29	21	8	6	44
	Scuole	1.407	153	139	14	6	672
	Totale	4.288	2.164	1.390	774	648	3.207

Tabella 7. 2023

Provvedimenti adottati		Sanzioni minori	Sospensioni dal servizio	di cui fino a 10 gg	di cui oltre 10 gg	Licenziamenti	Archiviazioni Proscioglimenti
	Ministeri e Agenzie	392	728	425	303	291	435
	Enti pubblici vari	129	79	50	29	27	69
	Regioni	94	77	60	17	18	62
	Province	85	48	38	10	8	60
	Comuni	755	438	302	136	120	776
	Asl e Aziende Ospedaliere	1.286	675	416	259	185	789
	Università	53	39	21	18	5	28
	Scuole	1.538	130	125	5	3	688
	Totale	4.332	2.214	1.437	777	657	2.907

Per il 2024 vedi tabella 2.

I dati nei report 2020-2023 sono forniti in termini aggregati con riguardo alle condotte che hanno portato all'adozione dei provvedimenti di sospensione (peraltro, senza distinzione tra sospensioni inferiori ai 10 giorni e sospensioni superiori a 10 giorni) ed al licenziamento (anche in questo caso senza distinzione tra licenziamento per giusta causa e per giustificato motivo soggettivo).

Le condotte inadempienti prese in considerazione sono otto e sono riferite sia alla sospensione sia al licenziamento: *i*) irreperibilità a visita fiscale; *ii*) inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...; *iii*) assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione, art. 55-*quinquies* del d.lgs. 165/2001; *iv*) attività extra lavorative non autorizzate; *v*) falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55-*quater*, comma 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001; *vi*) falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55-*quater*, comma 3-*bis* del d.lgs. 165/2001; *vii*) connessa a reati; *viii*) omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare.

Tra queste ipotesi di inadempimento tre sono quelle che impattano maggiormente sul tema qui analizzato. Si tratta della inosservanza di disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro (formulazione, peraltro, invero generica), delle sanzioni connesse alla commissione di reati e di quelle riferite alla omessa attivazione o alla decadenza dell'azione disciplinare. Le altre violazioni riguardano comportamenti non di diretta rilevanza per condotte caratterizzate da iper-cautela, ritardi o inerzie, piuttosto che da un'efficace azione amministrativa. Nondimeno anche per le sanzioni disciplinari connesse alla commissione di reati dai report non è chiaro se la sanzione costituisca l'effetto (più o meno automatico) di una sentenza penale di condanna, oppure no. Ciò anche in considerazione del fatto che i contratti collettivi ricollegano ad una sentenza penale di condanna la sola sanzione del licenziamento (differenziando poi ulteriormente a seconda delle condotte e del riferimento al passaggio in giudicato o meno della sentenza) e l'art. 55-*quater*, lett. *f*) ad una "condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro", mentre nel report si riportano anche i provvedimenti di sospensione connessi alla commissione di reati. Ciò porta a ritenere che il riferimento sia da intendersi a tutti i casi in cui vi sia stata una sentenza penale di condanna, apparendo in tal modo il dato di ancor più difficoltosa lettura, soprattutto nella misura in cui i fatti accertati in sede penale siano autonomamente valutati in sede disciplinare nel rispetto delle regole dettate dall'art. 653 c.p.p. (e per quanto riguarda il patteggiamento il novellato art. 445, comma 2, c.p.p.).

Peraltro, per quanto concerne la commissione di reati l'incidenza è senza dubbio superiore per la sanzione dei licenziamenti rispetto alla sospensione dal servizio. Per la sospensione c'è, infatti, una percentuale decrescente, dal 10,61% del 2020, al 9,91% del 2021, al 7,67% del 2022 fino al 6,82% del 2023. Di impatto senza dubbio più significativo è la commissione di reati con riguardo alla sanzione del licenziamento, anche qui con un trend decrescente fino al 2022 che poi si rialza nel 2023: 37,93% nel 2020; 36,21% nel 2021; 28,86 nel 2022 e 32,72% nel 2023.

Per quanto concerne le sanzioni derivanti da inosservanza di disposizioni di servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, la situazione è opposta rispetto a quella relativa alla commissione di reati. L'incidenza dei provvedimenti di sospensione è stabile (tra il 66% e il 68%) ed è tripla rispetto ai provvedimenti di licenziamento (tranne che per il 2023 ove il rapporto è inferiore in ragione dell'incremento dei licenziamenti, sostanzialmente immutata la percentuale dei provvedimenti di sospensione). Più precisamente nell'anno 2020 i provvedimenti di sospensione sono stati pari al 66,82%, i licenziamenti al 18,10%; nell'anno 2021 68,89% i provvedimenti di sospensione e il 17,87% i licenziamenti; nell'anno 2022 66,68% i provvedimenti di sospensione e 21,30% i licenziamenti; nell'anno 2023 67,75% i provvedimenti di sospensione e 26,03% i licenziamenti.

Infine, l'incidenza dei provvedimenti di sospensione per il caso di omessa attivazione o di decadenza dell'azione disciplinare è oltremodo marginale, mai superiore allo 0,26% del 2020, poi con andamento ondulatorio sceso allo 0,12% nel 2021, rialzatosi allo 0,23% nel 2022 e ribassatosi allo 0,18% nel 2023; la percentuale per i licenziamenti è dello 0,16 per l'anno 2021, assenti licenziamenti per tali ragioni negli altri anni.

Tabella 8. 2020 – Provvedimenti di sospensione e licenziamenti

	PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE	Numero di sospensioni	Percentuale di sospensioni
#Sospensioni	Derivante da irreperibilità a visita fiscale	20	1,04%
	Derivante da inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...	1.279	66,82%
	Derivante da assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione, art. 55- <i>quinquies</i> del d.lgs. 165/2001	286	14,94%
	Derivante da attività extra lavorative non autorizzate	53	2,77%
	Falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55- <i>quater</i> , c. 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001	51	2,66%
	Falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55- <i>quater</i> , c. 3 bis del d.lgs. 165/2001	17	0,89%
	Connessa a reati	203	10,61%
	Omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare	5	0,26%
	Totale Provvedimenti di sospensione	1.914	100%

#Licenziamenti	PROVVEDIMENTI DI LICENZIAMENTO	Numero di licenziamenti	Percentuale di licenziamenti
	Derivante da irreperibilità a visita fiscale	1	0,22%
	Derivante da inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...	84	18,10%
	Derivante da assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione, art. 55- <i>quinquies</i> del d.lgs. 165/2001	156	33,62%
	Derivante da attività extra lavorative non autorizzate	14	3,02%
	Falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55- <i>quater</i> , c. 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001	24	5,17%
	Falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55- <i>quater</i> , c. 3- <i>bis</i> del d.lgs. 165/2001	9	1,94%
	Connessa a reati	176	37,93%
	Omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare	0	0,00%
	Totale Provvedimenti di licenziamento	464	100%

Tabella 9. 2021 – Provvedimenti di sospensione e licenziamenti

#Sospensioni	PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE DAL SERVIZIO	Numero di sospensioni	Percentuale di sospensioni
	Derivante da irreperibilità a visita fiscale	40	1,62%
	Derivante da inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...	1.696	68,89%
	Derivante da assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione, art. 55- <i>quinquies</i> del d.lgs. 165/2001	312	12,67%
	Derivante da attività extra lavorative non autorizzate	70	2,84%
	Falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55- <i>quater</i> , c. 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001	84	3,41%
	Falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55- <i>quater</i> , c. 3- <i>bis</i> del d.lgs. 165/2001	13	0,53%
	Connessa a reati	244	9,91%
	Omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare	3	0,12%
	Totale Provvedimenti di sospensione	2.462	100%

#Licenziamenti	PROVVEDIMENTI DI LICENZIAMENTO	Numero di licenziamenti	Percentuale di licenziamenti
	Derivante da irreperibilità a visita fiscale	1	0,16%
	Derivante da inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...	114	17,87%
	Derivante da assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione, art. 55- <i>quinquies</i> del d.lgs. 165/2001	204	31,97%
	Derivante da attività extra lavorative non autorizzate	15	2,35%
	Falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55- <i>quater</i> , c. 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001	59	9,25%
	Falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55- <i>quater</i> , c. 3- <i>bis</i> del d.lgs. 165/2001	13	2,04%
	Connessa a reati	231	36,21%
	Omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare	1	0,16%
	Totale Provvedimenti di licenziamento	638	100%

Tabella 10. 2022 – Provvedimenti di sospensione e licenziamenti

#Sospensioni	PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE DAL SERVIZIO	Numero di sospensioni	Percentuale di sospensioni
	Derivante da irreperibilità a visita fiscale	70	3,23%
	Derivante da inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...	1.443	66,68%
	Derivante da assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione, art. 55- <i>quinquies</i> del d.lgs. 165/2001	364	16,82%
	Derivante da attività extra lavorative non autorizzate	77	3,56%
	Falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55- <i>quater</i> , c. 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001	31	1,43%
	Falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55- <i>quater</i> , c. 3- <i>bis</i> del d.lgs. 165/2001	8	0,37%
	Connessa a reati	166	7,67%
	Omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare	5	0,23%
	Totale Provvedimenti di sospensione	2.164	100%

#Licenziamenti	PROVVEDIMENTI DI LICENZIAMENTO	Numero di licenziamenti	Percentuale di licenziamenti
	Derivante da irreperibilità a visita fiscale	0	0,00%
	Derivante da inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...	138	21,30%
	Derivante da assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione-art. 55- <i>quinquies</i> del d.lgs. 165/2001	255	39,35%
	Derivante da attività extra lavorative non autorizzate	9	1,39%
	Falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55- <i>quater</i> , c. 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001	39	6,02%
	Falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55- <i>quater</i> , c. 3- <i>bis</i> del d.lgs. 165/2001	20	3,09%
	Connessa a reati	187	28,86%
	Omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare	0	0,00%
	Totale Provvedimenti di licenziamento	648	100%

Tabella 11. 2023 – Provvedimenti di sospensione e licenziamenti

#Sospensioni	PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE DAL SERVIZIO	Numero di sospensioni	Percentuale di sospensioni
	Derivante da irreperibilità a visita fiscale	55	2,48%
	Derivante da inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...	1.500	67,75%
	Derivante da assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione, art. 55- <i>quinquies</i> del d.lgs. 165/2001	363	16,40%
	Derivante da attività extra lavorative non autorizzate	86	3,88%
	Falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55- <i>quater</i> , c. 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001	51	2,30%
	Falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55- <i>quater</i> , c. 3- <i>bis</i> del d.lgs. 165/2001	4	0,18%
	Connessa a reati	151	6,82%
	Omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare	4	0,18%
	Totale Provvedimenti di sospensione	2.214	100%

#Licenziamenti	PROVVEDIMENTI DI LICENZIAMENTO	Numero di licenziamenti	Percentuale di licenziamenti
		Derivante da irreperibilità a visita fiscale	4
	Derivante da inosservanza disposizioni servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, dichiarazioni non veritiere, altro...	171	26,03%
	Derivante da assenze dal servizio: ingiustificate, non comunicate nei termini, per falsa certificazione, art. 55- <i>quinquies</i> del d.lgs. 165/2001	230	35,01%
	Derivante da attività extra lavorative non autorizzate	12	1,83%
	Falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55- <i>quater</i> , c. 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001	24	3,65%
	Falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55- <i>quater</i> , c. 3- <i>bis</i> del d.lgs. 165/2001	1	0,15%
	Connessa a reati	215	32,72%
	Omessa attivazione o decadenza dell'azione disciplinare	0	0%
	Totale Provvedimenti di licenziamento	657	100%

In definitiva dai dati emerge a partire dal 2021 una certa stabilità dei procedimenti disciplinari (incrementatasi rispetto agli anni precedenti) ed un'alta percentuale di procedimenti conclusi, frutto della specifica determinazione normativa dei termini (e della loro perentorietà per quanto concerne non solo quello per l'avvio, ma anche quello per la conclusione) e delle connesse responsabilità per l'eventuale decadenza del procedimento disciplinare. Di rilievo è anche il numero di archiviazioni dei procedimenti disciplinari, da leggere nella prospettiva della sostanziale obbligatorietà d'avvio del procedimento disciplinare, nonché la diversa distribuzione della tipologia di sanzioni applicate tra amministrazioni, ove i Ministeri e le Agenzie si connotano per il maggior numero (proporzionale interno tra sanzioni gravi e minori e proporzionale esterno con riguardo ad altre amministrazioni) di sanzioni più gravi. Un dato che può assumere una duplice chiave di lettura, da un lato, può essere collegata al maggior rigore nella valutazione delle condotte e, dall'altro lato, in prospettiva opposta, al maggior filtro nella valutazione delle condotte, potenzialmente in ragione di una pre-istruttoria più accurata, anche in ragione della maggiore diffusione di organismi di audit interno idonei a ricondurre certe condotte più a criticità organizzative che non a condotte negligenti. Infine, nella valutazione complessiva non deve essere dimenticata la visibilità mediatica assunta da alcuni procedimenti disciplinari che hanno senza dubbio inciso nella direzione di rafforzare i controlli nell'ambito di una retorica pubblica fortemente orientata alla "lotta ai fannulloni", percepita in maniera differente dalle varie amministrazioni anche in ragione del diverso rapporto con il territorio e con gli utenti.

12. Considerazioni conclusive

Alla luce delle richiamate disposizioni normative e contrattuali, nonché dei dati relativi ai procedimenti disciplinari e alle sanzioni irrogate, si formulano alcune considerazioni conclusive, nel tentativo di fornire una risposta al quesito di ricerca iniziale, senza alcuna pretesa di esaustività, ma con l'auspicio di contribuire al prosieguo del dibattito scientifico sul tema. In tale contesto, si rende sin da subito esplicita la valutazione maturata da chi scrive, secondo cui la rigidità del procedimento disciplinare ha prodotto, nella prassi applicativa, effetti in larga misura difformi rispetto alle finalità che intendeva perseguire, favorendo un'attenzione sproporzionata agli aspetti formali a scapito della dimensione sostanziale dell'azione amministrativa e inducendo a privilegiare logiche di autotutela individuale rispetto alla realizzazione dell'interesse collettivo.

Il fulcro attorno al quale deve articolarsi l'intero ragionamento è rappresentato dalla funzione dell'esercizio del potere disciplinare nel pubblico impiego contrattualizzato: esso è volto, analogamente a quanto avviene nel settore privato, ad assicurare la corretta organizzazione del lavoro, ma si connota per una specificità ulteriore, derivante dal suo orientamento teleologico al perseguimento del buon andamento e della legalità dell'azione amministrativa⁵². Ciò ha portato ad affermare che "l'organizzazione della pubblica amministrazione appare più conformata sul controllo e sulla sanzione dei singoli dipendenti che sulla direzione o organizzazione dell'attività produttiva"⁵³. Ne discende la sostanziale doverosità del suo esercizio, non potendosi riconoscere alcuno spazio di discrezionalità in ordine all'attivazione del procedimento disciplinare a fronte di una condotta inadempiente, indipendentemente dalla sua gravità. Tale assetto è il risultato di una disciplina normativa di dettaglio, strutturalmente autosufficiente e significativamente differenziata rispetto a quella propria del settore privato. Una specialità di disciplina che non costituisce una soluzione costituzionalmente necessitata, a differenza di altre disposizioni introdotte nel corpo del d.lgs. n. 29/1993, prima, e del d.lgs. n. 165/2001, poi, per rispettare precisi vincoli costituzionali (così in via esemplificativa quelle relative all'accesso per concorso, alla programmazione del fabbisogno di personale, alle tipologie contrattuali flessibili, alle incompatibilità), ma che rappresenta il frutto di una chiara opzione legislativa (ben si intenda legittima), giustificata dall'obiettivo di attuare i principi costituzionali di imparzialità e soprattutto di buon andamento

⁵² Cfr. V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, 2017, 53.

⁵³ V. V. BAVARO, *Il potere disciplinare*, in U. CARABELLI-M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, cit., 223.

secondo una logica di incremento dell'efficienza dell'azione pubblica. La dimostrazione che non si trattasse di una scelta necessitata è data da una circostanza inequivoca: fino alla c.d. terza fase della privatizzazione, ovvero fino alla riforma del 2009, il sistema disciplinare del pubblico era costruito in conformità alla regolamentazione del privato. È, altresì, indubbio che le peculiari disposizioni introdotte dal legislatore del 2009 abbiano contraddetto, in continuità con la c.d. legge Biagi del 2003 (d.lgs. n. 276/2003), la finalità di omologazione della disciplina del lavoro pubblico e del lavoro privato, alla base dell'iniziale filosofia della privatizzazione del 1992-1993.

Nel contesto così delineato è certo che i pubblici dipendenti abbiano maturato una piena consapevolezza della sostanziale doverosità dell'esercizio del potere disciplinare. Ne è dimostrazione la percentuale oltremodo limitata di sanzioni disciplinari applicate per omessa attivazione o per decadenza dell'azione disciplinare. Allo stesso tempo pare innegabile la percezione da parte dei dipendenti, dirigenti e non, del rischio di poter essere destinatari di una sanzione disciplinare, diversa ed ulteriore rispetto a quella che può essere comminata all'esito di un procedimento penale e contabile, ma ritenuta ancor più incombente (ed opprimente) data la natura interna del procedimento. L'esistenza di un sistema disciplinare rigido aumenta la sensazione di poter essere destinatari di sanzioni anche per errori marginali o per apprezzamenti tecnici controversi, sì da indurre all'adozione di condotte prudenti (o, meglio, iper-procedimentalizzate), in una sorta di autotutela preventiva, con l'adozione di formalismi volti non tanto a garantire la qualità dell'azione amministrativa, quanto a dimostrare la conformità procedurale rispetto ad eventuali controlli, in cui la finalità di protezione individuale prevale sull'adozione di un'azione efficace per il soddisfacimento degli interessi della collettività. Questo anche in presenza di un rischio disciplinare solo potenziale in luogo di una decisione che sarebbe stata legittima e ragionevole.

L'eccesso regolativo produce un effetto frenante rispetto all'esigenza di una effettiva capacità decisionale volta anche alla programmazione e al raggiungimento di nuovi traguardi. Il coacervo di obblighi e di oneri che, in maniera concorrente, gravano sui dipendenti pubblici e sui dirigenti in particolare porta nei fatti a privilegiare un metodo d'azione formalistico, senza dubbio non idoneo a realizzare i valori costituzionali cristallizzati nell'art. 97 della Costituzione e non in sintonia con i principi su cui si è basata la c.d. privatizzazione.

La finalità del potere disciplinare non può essere meramente punitiva, ma deve essere orientata anche a una funzione conformativa e di presidio del corretto esercizio delle funzioni pubbliche e del rispetto della legalità dell'azione amministrativa, attraverso la previsione di conseguenze per la violazione di definiti obblighi di servizio. Tale impostazione è alla base della riforma del 2009, la

quale, tuttavia, per il conseguimento delle proprie finalità, postula un esercizio del potere disciplinare improntato ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza, tale da scongiurare il rischio che l'apparato disciplinare si traduca in un elemento di disincentivazione all'efficace svolgimento dell'azione amministrativa. Ciò avrebbe richiesto che, accanto alle disposizioni direttamente incidenti sull'esercizio del potere disciplinare, fossero introdotte ulteriori previsioni, di fonte normativa e contrattuale, idonee a delineare con sufficiente chiarezza i limiti tra il legittimo esercizio della discrezionalità connessa alle prerogative amministrative e tecniche attribuite e le condotte caratterizzate da negligenza, nonché a distinguere l'errore di valutazione dalla violazione degli obblighi di servizio. Diversamente, laddove i procedimenti disciplinari siano percepiti come strumenti eminentemente punitivi piuttosto che come meccanismi di controllo funzionale e bilanciato, emerge il rischio di una degenerazione in condotte capaci di alterare l'equilibrio tra responsabilità e autonomia decisionale. In tale prospettiva, la responsabilità disciplinare tende a perdere la propria funzione di garanzia del buon andamento per assumere i connotati di un vincolo operativo, inducendo comportamenti amministrativi improntati all'autotutela e alla minimizzazione del rischio personale.

Per il personale del comparto il timore di essere assoggettato a sanzioni disciplinari, anche c.d. minori, rileva non solo per il diretto rilievo affittivo delle stesse, ma anche per gli effetti che ciò produce sulle progressioni economiche e di carriera. Per le prime i contratti di comparto indicano tra i requisiti per la partecipazione alla procedura l'assenza negli ultimi due anni di provvedimenti disciplinari superiori alla multa⁵⁴; per le seconde il legislatore indica quale requisito per la partecipazione alla procedura la "assenza di provvedimenti disciplinari" (art. 52, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165/2001)⁵⁵.

Per la dirigenza l'esistenza di una frattura sistemica si palesa in modo ancora più marcato, coesistendo, da un lato, una responsabilità orientata al risultato, che presuppone l'assunzione da parte del dirigente di decisioni autonome nell'esercizio delle proprie prerogative discrezionali, e, dall'altro, il progressivo affermarsi, nella prassi, di comportamenti di natura difensiva, manifestamente

⁵⁴ Cfr. art. 16 CCNL Funzioni centrali 2022-24 che per le fattispecie di negligenza o insufficiente rendimento nell'assolvimento dei compiti assegnati fa riferimento ad una sanzione non superiore al rimprovero scritto; art. 14 CCNL Funzioni locali 2019-21; art. 19 CCNL Sanità 2019-21; art. 86 CCNL Istruzione e Ricerca (Università) che per l'insufficiente rendimento nell'assolvimento dei compiti assegnati fa riferimento ad una sanzione non superiore al rimprovero scritto.

⁵⁵ I contratti di comparto non prevedono un'analoga esclusione per le c.d. progressioni in deroga al titolo di studio disciplinate alla luce di quanto previsto dall'art. 52, comma 1-*bis*, penultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, al fine di tener conto dell'esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza.

incompatibili con l'autonomia decisionale postulata dall'ordinamento. Il dirigente, pur formalmente chiamato a rispondere del conseguimento degli obiettivi assegnati, si trova di fatto a non esercitare pienamente le proprie prerogative, non soltanto per effetto dei vincoli derivanti dal quadro normativo, ma anche in ragione di scelte organizzative autonome e prudenti, con una dinamica alimentata dalla prevalenza del timore della sanzione sull'incentivo premiale, il quale risulta sovente ancorato a performance di carattere meramente ordinario.

Con tutta evidenza per tutte le forme di responsabilità dovrebbe valere quanto affermato dalla Corte costituzionale con riguardo alla responsabilità amministrativa, ovvero la ricerca di un "punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità, ragione di stimolo e non di disincentivo"⁵⁶. In particolare, il potere disciplinare – e la responsabilità connessa al suo esercizio – nel suo porsi quale "cerniera tra il contratto di lavoro e gli interessi generali al buon andamento all'azione amministrativa"⁵⁷ è chiamato a individuare un punto di equilibrio idoneo a coniugare l'esigenza di tutela dell'interesse pubblico e dell'imparzialità amministrativa con una protezione effettiva del dipendente, quale parte contrattuale strutturalmente debole.

In tale prospettiva, l'attenzione deve essere orientata all'individuazione di possibili correttivi, estendendo l'analisi non soltanto all'ambito dell'attività discrezionale, ma anche a quello dell'attività vincolata, rispetto al quale la problematica appare solo apparentemente assente. Anche in quest'ultima ipotesi, infatti, si pone la questione se la condotta qualificata come vincolata sia stata definita con sufficiente determinatezza quanto ai suoi contenuti e alle modalità di attuazione. Laddove l'ordinamento preveda specifici obblighi in capo al dipendente, occorre verificare se tali obblighi risultino adeguatamente delimitati. Emblematica, in tal senso, è la disciplina in materia di conflitto di interessi, strettamente connessa a quella delle incompatibilità, i cui contorni spesso indeterminati, nell'imporre un approccio marcatamente prudenziale, finiscono per determinare un rallentamento dell'azione amministrativa.

In linea generale, i comportamenti difensivi non derivano unicamente dal rischio sanzionatorio percepito, ma trovano origine anche nella complessità normativa, nella variabilità dei criteri di responsabilità in presenza di obblighi formulati in maniera ampia e suscettibili di possibili diverse interpretazioni, nonché nell'adozione del criterio della prevedibilità dell'evento quale parame-

⁵⁶ Corte cost. 9 novembre 1998, n. 371.

⁵⁷ L'espressione è tratta da M. CERBONE, *Le nuove regole in materia di licenziamento del dipendente pubblico: fattispecie e tutele*, in *Variat. temi dir. lav.*, 1/2020, 174.

tro di valutazione della condotta. Come osservato, i dati relativi ai procedimenti disciplinari evidenziano un quadro relativamente stabile per quanto riguarda le tipologie di condotte sanzionate e come la maggior parte dei provvedimenti di sospensione – e, in misura rilevante, anche dei licenziamenti – riguardi l'inservanza delle disposizioni di servizio, la negligenza, comportamenti scorretti e simili, ove il riferimento a condotte simili è indice di indeterminatezza e di pluralità di comportamenti sanzionati. Il che con tutta evidenza rafforza quella percezione del rischio di cui si è detto, favorendo l'adozione di comportamenti orientati alla non decisione o alla mera formalità.

Posto che un regime di responsabilità percepito come rigido e incerto può favorire comportamenti difensivi l'Ispettorato per la Funzione pubblica potrebbe avere un ruolo più incisivo di indirizzo e di impulso propositivo per superare tale situazione. Ciò potrebbe realizzarsi, in primo luogo, attraverso una rinnovata impostazione dei report annuali, fondata sulla richiesta di una maggiore analiticità delle comunicazioni trasmesse dalle singole amministrazioni. In tale prospettiva, i report potrebbero essere strutturati in modo più puntuale, dando conto delle diverse tipologie di condotte esaminate in sede disciplinare, specificando con maggiore precisione la natura dell'inadempimento contestato, nonché le motivazioni poste a fondamento dell'eventuale archiviazione del procedimento. Un simile approccio consentirebbe di individuare più chiaramente le condotte non conformi alle regole, offrendo al contempo indicazioni utili a orientare l'adozione di decisioni tempestive e coerenti con la tutela dell'interesse pubblico. Ciò anche al fine di tentare di fornire una risposta a un interrogativo solo apparentemente retorico: se il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva sia direttamente proporzionale al numero dei procedimenti disciplinari avviati, ovvero, in senso opposto, alla percezione dell'imprevedibilità dei criteri di responsabilità. I due profili, pur potendo apparire a una prima analisi intrinsecamente connessi tra loro, in realtà appaiono autonomi sul piano logico e applicativo, con una prevalenza che mi sentirei di ricondurre alla percepita indeterminatezza del confine disciplinare che costituisce un fattore di "difensività". In sostanza l'attività dell'Ispettorato potrebbe dare un maggior equilibrio fornendo indirizzi conformi per l'azione senza alimentare inutili timori di responsabilità.

Un ruolo significativo potrebbe essere svolto anche dalla contrattazione collettiva, attraverso una definizione più chiara degli illeciti disciplinari, pur senza giungere a una rigida tipizzazione delle condotte sanzionabili, considerata l'inevitabile necessità di una certa indeterminatezza finalizzata a evitare che comportamenti inadempienti sfuggano a sanzione. Un particolare rilievo dovrebbe essere assegnato alla precisazione dei criteri di gravità e proporzionalità, con specifico riguardo alla prevedibilità dell'evento, parametro che troppo spes-

so assume un valore assoluto anche nell'ambito di valutazioni retrospettive. In un'ottica di riequilibrio sistemico, senza voler apparire paradossale, occorrerebbe anche acquisire ed esplicitare la consapevolezza della possibilità dell'errore, che in determinati casi può risultare ragionevole se valutato nel contesto decisionale concreto. In tal modo, l'amministrazione potrebbe smettere di difendersi da sé stessa, abbandonando una concezione della responsabilità percepita come formale, certa, retrospettiva e punitiva, e riconoscendo la non punibilità di condotte che, per loro natura, presentano inevitabili margini di incertezza.

Come altra faccia della stessa medaglia bisognerebbe agire in maniera rigorosa nei confronti delle ingiustificate condotte di autotutela preventiva, sanzionando i casi nei quali, in via esemplificativa, si assiste alla moltiplicazione della richiesta di pareri, a rinvii decisionali non debitamente motivati, ad una sovrapproduzione documentale, ad una rigidità applicativa delle norme a fronte di ragionevoli richieste dell'utenza, all'adozione di decisioni collegiali in assenza di necessità e quando vi è un'esigenza di innovazione organizzativa e procedimentale che risultata ritardata.

Tutto ciò con l'obiettivo di assicurare che la responsabilità disciplinare assolvere pienamente la sua funzione di strumento di legalità, conciliando la tutela del singolo dipendente con l'interesse dell'amministrazione e, più in generale, con quello pubblico, eliminando ogni connotazione paralizzante e contenendo il rischio di inerzia o di diminuzione dell'efficacia dell'azione amministrativa. Solo superando la configurazione della responsabilità disciplinare come rischio indeterminato e prevalentemente punitivo sarà possibile ristabilire la compatibilità sistemica con i principi di buon andamento dell'azione amministrativa, che erano stati posti alla base della riforma del 2009, ma in una sorta di eterogenesi dei fini, risultano paradossalmente compromessi proprio dalla stessa riforma poiché ogni riforma dell'ordinamento senza criterio può finire per comprometterlo "like the foolish daughters of Peleus, in the fable, which desiring to renew the youth of their decrepit father, did by the counsel of Medea cut him in pieces and boil him, together with strange herbs, but made not of him a new man"⁵⁸.

⁵⁸ T. HOBBS, *Leviathan*, Chapter XXX.