

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche



IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI  
DIPENDENTI PUBBLICI E  
LA TUTELA DELL'IMMAGINE DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*Relatore:* Prof.ssa FRANCESCA LIMENA

*Laureanda:* SARTOR AURORA

matricola N. 2071945

A.A. 2023/2024



## INDICE

INTRODUZIONE .....	5
<b>CAPITOLO I – LA FIGURA DEL DIPENDENTE PUBBLICO E I CODICI DI CONDOTTA .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Chi è il dipendente pubblico .....</b>	<b>11</b>
<b>2. I codici di condotta .....</b>	<b>13</b>
2.1. <i>Il DPR n. 62/2013 .....</i>	<i>15</i>
2.1.1. <i>Principi e doveri .....</i>	<i>17</i>
2.2. <i>Il nuovo codice di comportamento: il DPR n. 81 del 13 giugno 2023 .....</i>	<i>18</i>
2.1.2. <i>I pareri del Consiglio di Stato .....</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>Le modifiche definitive e l'approvazione del DPR n. 81/2023 .....</i>	<i>21</i>
<b>3. Gli strumenti internazionali .....</b>	<b>23</b>
3.1. <i>Il Codice europeo di buona condotta amministrativa .....</i>	<i>23</i>
3.2. <i>Le raccomandazioni dell'OCSE .....</i>	<i>25</i>
<b>CAPITOLO II – IL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA PA .....</b>	<b>29</b>
<b>1. Il concetto di “danno all'immagine della PA” .....</b>	<b>29</b>
1.1. <i>Definizione di “danno all'immagine” .....</i>	<i>30</i>
1.1.1. <i>La sentenza della Corte dei Conti n. 10 del 23 aprile 2003 .....</i>	<i>31</i>
1.1.2. <i>Evoluzione giurisprudenziale .....</i>	<i>34</i>
1.2. <i>Le componenti strutturali della fattispecie .....</i>	<i>36</i>
1.2.1. <i>Gli elementi del danno e il clamor fori .....</i>	<i>37</i>
<b>2. Le conseguenze successive alla realizzazione del danno .....</b>	<b>40</b>
2.1. <i>La lesione del buon andamento e la perdita di credibilità .....</i>	<i>41</i>
2.2. <i>Esempio di applicazione della fattispecie: gli episodi corruttivi relativi alla realizzazione del sistema MOSE a Venezia .....</i>	<i>43</i>
2.2.1. <i>La sussistenza del danno all'immagine .....</i>	<i>45</i>

<b>3. “Furbetti del cartellino”:</b>	<b>vicende e conseguenze legislative .....</b>	<b>46</b>
3.1.	<i>Il d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116 (il c.d. “Decreto sui furbetti del cartellino”)</i>	47
3.2.	<i>La falsa attestazione della presenza in servizio e il collegamento con il danno all’immagine: il regime speciale della fattispecie .....</i>	49
3.3.	<i>Situazione post d.lgs. 116/2016: le misure adottate sono veramente sufficienti? .....</i>	51
<b>CAPITOLO III – LA TUTELA DELL’IMMAGINE DELLA PA: QUESTIONI DI CONDOTTA E SFIDE ATTUALI .....</b>		<b>53</b>
<b>1. I limiti delle normative attuali .....</b>		<b>53</b>
1.1.	<i>33 su 36: i numeri del Quality of Government Index.....</i>	54
1.1.1.	<i>Come il capitale umano influenza l’immagine della pubblica amministrazione.....</i>	55
1.2.	<i>Lezioni apprese dal caso “Mazzettopoli” .....</i>	56
1.3.	<i>Un’amministrazione, tutte le amministrazioni .....</i>	58
<b>2. Proposte di miglioramento attraverso l’etica pubblica .....</b>		<b>60</b>
2.1.	<i>Un’etica di e per il lavoro nel pubblico impiego .....</i>	61
2.2.	<i>Codici e doveri .....</i>	63
2.3.	<i>Esempio di struttura di codice etico generale.....</i>	66
<b>3. Sfide attuali all’applicazione dei codici di condotta: i social network.</b>		<b>67</b>
<b>4. Possibile esempio di best practice: i codici dell’Università degli Studi di Padova .....</b>		<b>70</b>
<b>5. Osservazioni conclusive: una formazione disciplina ed etica per l’immagine .....</b>		<b>73</b>
<b>CONCLUSIONI .....</b>		<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>		<b>78</b>
Bibliografia primaria.....		78
Bibliografia secondaria .....		80

Sitografia.....	81
<b>RINGRAZIAMENTI.....</b>	<b>82</b>



## INTRODUZIONE

L'elaborazione di questa tesi nasce dalla volontà di analizzare il rapporto che lega l'utilizzo dei codici di condotta al concetto di tutela dell'immagine della pubblica amministrazione.

L'immagine della PA deve identificarsi nel modello prescritto dall'articolo 97 della Costituzione, che prevede che i pubblici uffici vengano organizzati in modo da garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'assetto amministrativo ed è proprio questo articolo che dona rilevanza alla tutela in esame. Facendo un passo indietro, è anche l'articolo 2 della stessa Carta costituzionale che assicura alle persone giuridiche, come a quelle fisiche, la tutela dei propri diritti della personalità, fra cui quello all'immagine. Secondo la Corte costituzionale, con sentenza n. 355 del 1° dicembre 2010, è infatti ragionevole prevedere specifiche forme di tutela nei confronti degli enti pubblici, dal momento che anch'essi possono vedere lesi i propri diritti, ma in modo diverso rispetto alle persone fisiche. La specificità della tutela deve infatti fondarsi su questa diversità: l'oggetto, in effetti, è l'immagine, insieme al prestigio che la caratterizza (l'articolo 10 del Codice civile, inoltre, prevede la possibilità di un risarcimento in caso di lesione al decoro e alla reputazione della propria immagine). È possibile quindi disporre leggi specifiche che tutelino la PA anche nei confronti di dipendenti pubblici che realizzino atti illeciti<sup>1</sup>.

Affinché non si debba ricorrere alla comminazione di sanzioni, si rendono noti i comportamenti da seguire attraverso i codici di condotta. Nella dottrina è stata posta la domanda riguardante i motivi per cui è stata percepita l'esigenza di ricorrere all'adozione di questa tipologia di strumenti (il primo codice di condotta è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 58-bis, comma 1 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) e la risposta è composta da più motivazioni, ma caratterizzate da un unico elemento comune: il cambiamento. Nel corso della storia del pubblico impiego

---

<sup>1</sup> v. Corte Costituzionale, 1° dicembre 2010, n. 355 (<https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>)

italiano, infatti, si sono susseguiti una serie di avvenimenti che hanno inevitabilmente reso necessaria una precisazione degli obblighi e dei doveri in capo al funzionario pubblico. In passato era possibile parlare di una certa “cultura degli amministratori”<sup>2</sup>, alimentata da alcune caratteristiche delle amministrazioni, come ad esempio un alto livello di compattezza, dimensioni contenute e marcato potere disciplinare. Progressivamente la situazione si è trasformata, basti pensare al fenomeno della frammentazione amministrativa<sup>3</sup>. Sono cambiati di conseguenza anche i caratteri dei lavoratori della pubblica amministrazione, andando a disperdere quei canoni di comportamento che si ritenevano sottintesi alle proprie mansioni. Non per forza il cambiamento deve essere visto con un’accezione negativa, ma è necessario adeguarvisi, andando a costruire mulini a vento piuttosto che muri. In questo caso, la soluzione è stata rappresentata dai codici di condotta per i dipendenti del pubblico impiego.

L’obiettivo di questo elaborato è approfondire come il comportamento dei pubblici dipendenti sia in grado di influenzare l’immagine della pubblica amministrazione, non solo di appartenenza, ma, come si vedrà nei prossimi capitoli, anche di livello statale. Nell’analisi vengono anche incluse delle proposte di miglioramento della formazione del personale, che non sono del tutto innovative dal momento che sono già state previste dal legislatore italiano con le modifiche al codice di condotta nazionale apportate dal DPR n. 81/2023, ma si approfondiranno i motivi per i quali applicare opportunamente le novità previste potrebbe giovare alla tutela dell’immagine.

L’interesse verso questa tematica è in effetti sorto successivamente all’emanazione del decreto del 13 giugno 2023 n. 81, il quale ha introdotto aggiornamenti sostanziali in merito agli obblighi di comportamento dei dipendenti pubblici, i quali lasciano col dubbio di essere troppo invasivi nei confronti della vita privata del

---

<sup>2</sup> B. G. Mattarella, *Il diritto dell’onestà. Etica pubblica e pubblici funzionari*, «Il Mulino», fascicolo 1 (gennaio-febbraio 2007), p. 38 in *Riviste Web* (<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1402/23615>, ultimo accesso: 15 ottobre 2024)

<sup>3</sup> La frammentazione amministrativa è un fenomeno che si verifica quando funzioni e competenze della pubblica amministrazione vengono divise eccessivamente fra i diversi livelli di governo ed enti territoriali, causando inefficienza nella gestione dell’attività.

personale amministrativo. Da questo punto è iniziato l'approfondimento che ha portato a terminare questa trattazione con conclusioni differenti da quelle che erano state inizialmente ipotizzate.

Il primo capitolo è stato dedicato allo studio della figura del dipendente pubblico e le motivazioni per le quali è richiesta la presenza di specifiche disposizioni che ne delineino il comportamento, che si possono sintetizzare in due caratteristiche possedute dal lavoratore in questione: in primo luogo nella peculiarità del tipo di posizione occupata rispetto al lavoratore del settore privato, ovvero di rappresentante dell'impianto statale, e, in secondo luogo, nella tipologia di interessi perseguiti, che sono di carattere pubblico e che prevalgono rispetto a quelli di carattere privato. Si tratta di un lavoratore che possiede altre caratteristiche rispetto ad un salariato del settore privato, legate alle radici "solenni" che lo caratterizzano per via della loro natura costituzionale. La necessità di questo tipo di inquadramento è dovuta all'ambiente lavorativo in cui esso si ritrova, il pubblico impiego, che di fatto è il motore che esegue i comandi derivanti dallo Stato. Questo è il fil rouge che collega il funzionario pubblico alla pubblica amministrazione: avere in comune l'obbligo di espletare mansioni rette da valori necessariamente ritrovabili nella Costituzione in protezione del ruolo ricoperto dalla PA.

Viene inoltre ripercorsa la strada che dall'emanazione del primo codice di condotta, grazie al decreto del Ministro della funzione pubblica del 31 marzo 1994, ha portato alle modifiche con DPR del 13 giugno 2023, n. 81 del codice di comportamento attualmente in vigore, spiegando le finalità di questo dispositivo e quali sono i doveri in capo ai funzionari pubblici. Si osservano anche gli spunti provenienti dall'ambiente internazionale, come il Codice di buona condotta amministrativa redatto dal Mediatore europeo e le linee guida messe a disposizione dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Nel secondo capitolo si procede con l'analisi del danno all'immagine, dandone una definizione ed esplorando i cambiamenti apportati dal legislatore italiano circa la sua qualificazione e quantificazione in termini economici, anche per merito della celebre sentenza della Corte dei Conti n. 10 del 23 aprile 2003, che ha equiparato il danno all'immagine al danno esistenziale e che ha aiutato a delineare i confini per

poter conferire alla pubblica amministrazione maggiore tutela dal punto di vista del mantenimento del prestigio e del decoro. Vengono portate alla luce le conseguenze successive alla concretizzazione del danno e come queste vanno ad intaccare l'immagine in termini di lesione del buon andamento e perdita di fiducia da parte dei cittadini. Si esaminerà anche la specifica fattispecie della falsa attestazione della presenza in servizio, che ha reso necessaria l'emanazione del d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, un decreto predisposto *ad hoc* per combattere il fenomeno dei c.d. "furbetti del cartellino".

Per meglio chiarire la portata del danneggiamento che la pubblica amministrazione potrebbe eventualmente subire, si porta in via esemplificativa un caso inerente alla costruzione del MOSE ("Modulo Sperimentale Elettromeccanico"), che ha messo in discussione la professionalità e trasparenza dei pubblici amministratori della Regione Veneto.

L'obiettivo dell'ultimo capitolo è indagare se l'attuale assetto normativo risulti sufficiente per fare in modo che i dipendenti pubblici possano rendere operativi comportamenti adatti a non configurare danni all'immagine della pubblica amministrazione, valutando inoltre proposte derivanti dalla dottrina e concretizzate all'interno del DPR n. 81/2023. Nello specifico, si considererà la disposizione aggiunta con l'art. 5-bis relativamente alla programmazione di cicli formativi obbligatori sui temi dell'etica pubblica e il comportamento etico, portando alla luce i motivi per i quali un'adeguata educazione su queste tematiche potrebbe condurre a risultati positivi in termini di immagine. La riflessione che ha guidato l'elaborazione di questa sezione è stata la seguente: se è il comportamento dei pubblici dipendenti il fattore che influenza in modo così significativo l'immagine della PA, porre regole di comportamento senza effettivamente fare in modo che esse vengano interiorizzate, può rivelarsi inadatto all'obiettivo di ottenere una condotta esemplare. Il *civil servant* potrebbe necessitare di essere formato affinché comprenda appropriatamente qual è il suo ruolo e il motivo per il quale ci si aspetta che si comporti "con disciplina ed onore" nella sua missione di perseguire l'interesse pubblico. Oltre a ciò, data l'assenza di un effettivo codice etico nazionale, si porta un esempio di quale potrebbe essere una struttura da cui prendere ispirazione, nonché di un probabile caso di best practice realizzato dall'Università

di Padova. L'Ateneo, infatti, dispone di cinque codici diversi, che riguardano sia l'aspetto disciplinare inerente alla condotta dei dipendenti, che i valori etici a cui conformarsi nell'attuazione dei propri comportamenti.

Viene fatto accenno anche alle aggiunte relative all'utilizzo dei social network da parte dei dipendenti pubblici e di come questi strumenti (con tutte le loro varie declinazioni) abbiano comportato uno sforzo da parte del legislatore nel chiarire e definire ulteriori concetti, tipici della contemporaneità e dell'uso delle nuove tecnologie.

L'elaborato si conclude riassumendo brevemente il percorso compiuto, lasciando spazio ad una domanda aperta circa l'effettiva efficacia dell'applicabilità dei principi di etica pubblica all'interno del pubblico impiego e di come i cambiamenti interni alla società portino all'identificazione di casistiche sempre più particolari e caratteristiche dell'epoca moderna, che costringono il legislatore a sostenere un esame relativo alla propria capacità di essere flessibile dinanzi alle sfide che gli vengono poste. Queste ultime, tuttavia, possono essere uno stimolo per la pubblica amministrazione, che, utilizzandole a proprio vantaggio, potrebbe riuscire a divenire un esempio di adattabilità, progredendo anche dal punto di vista dell'immagine.



## **CAPITOLO I:**

### **LA FIGURA DEL DIPENDENTE PUBBLICO E I CODICI DI CONDOTTA**

#### **1. Chi è il dipendente pubblico**

La possibilità di lavorare nella pubblica amministrazione è condizionata dal superamento con esito positivo del concorso pubblico, le cui modalità di esecuzione variano, ad esempio, in base al tipo di contratto che verrà successivamente stilato. Tuttavia, è possibile verificare, fin dal primo contatto con il pubblico impiego, la richiesta di maggiore rigidità nei confronti del dipendente pubblico rispetto ad un lavoratore del settore privato, in cui di norma l'assunzione è più immediata. Successivamente, inoltre, la figura del funzionario pubblico è sottoposta ad una disciplina già dettata dal legislatore nazionale e ritrovabile in primis tra le righe costituzionali e in secondo luogo nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ovvero il Testo Unico sul Pubblico Impiego, il quale all'articolo 54 rimanda al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013, modificato con DPR n. 81/2023).

La necessità di inserire le professioni del pubblico impiego all'interno di un dettame ben preciso rispetto ad un lavoratore privato sono spiegate dalle radici costituzionali che delineano il contorno della figura del dipendente pubblico.

Nella Parte Prima della Costituzione, relativa ai Diritti e doveri dei cittadini, si trova l'articolo 54, il quale recita in questo modo: «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge». Se al primo comma viene data un'indicazione rivolta alla generalità dei consociati, relativa al dovere di fedeltà nei confronti della Repubblica, al secondo il legislatore decide di affidare un ulteriore compito al lavoratore con funzioni pubbliche, ossia il dovere di assolverle “con disciplina ed onore”. Al dipendente pubblico viene conferito un tono solenne, sia che esso appartenga alla categoria base, sia che esso abbia una carica più elevata. Come afferma la dottrina: « [...] i funzionari pubblici devono

fare qualcosa di più, devono mettere una particolare cura nell'adempimento della funzione loro affidata, devono quasi essere di esempio per gli altri cittadini»<sup>4</sup>.

Questo articolo può essere abbinato al successivo articolo 98. Secondo quanto riportato al comma 1, “i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”.

In questo modo, il lavoratore appartenente al pubblico impiego viene distinto sia dal cittadino “comune”, sia dal lavoratore del settore privato. Le ragioni possono essere dedotte dal testo dei sopra citati articoli: i dipendenti della pubblica amministrazione, occupandosi della gestione della *cosa pubblica*, hanno il compito di portare a termine il loro incarico tenendo a mente che stanno lavorando per e al servizio della Nazione e, di conseguenza, di tutti i suoi cittadini. Affinché questo possa avvenire con successo, è necessario che seguano una linea di comportamento precisa e fondamentale, in primo luogo, nell'ambito della prosecuzione del principio del buon andamento, anch'esso previsto dalla Costituzione all'articolo 97, nonché del principio di efficacia, riportato all'art. 1 della Legge n. 241/1990 e, non di meno, anche per il mantenimento di una buona immagine della pubblica amministrazione, in virtù dell'istituzione che essa rappresenta.

Anche alcuni doveri appartenenti all'ambito privato vengono applicati nel lavoro pubblico. Essi sono sanciti dal Codice civile agli artt. 2104 e 2105.

Nel primo caso, l'articolo 2104 riguarda l'obbligo del dipendente di lavorare secondo diligenza. Al primo comma si legge: «Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, nell'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale». Nel secondo, all'art. 2105 si fa riferimento all'obbligo di fedeltà del lavoratore, il quale non deve intraprendere attività in concorrenza con il proprio datore di lavoro, né recare in alcun modo pregiudizio ad esso.

---

<sup>4</sup> B. G. Mattarella, *I doveri di comportamento dei dipendenti pubblici*, «Astrid Rassegna», 2010, p. 1 (<https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Matt/Mattarella.pdf>, ultimo accesso: 25 luglio 2024)

Declinando gli articoli nell'ambito della pubblica amministrazione, la diligenza richiesta è il risultato ottenuto dal giusto equilibrio tra mezzi ed energie impiegati per raggiungere l'obiettivo richiesto, in questo caso, dalla pubblica amministrazione e rispetto all'attività esercitata. In aggiunta, al di fuori dell'ambiente lavorativo, il dipendente deve ricordare che qualsiasi azione potrebbe recare pregiudizio al rapporto di lavoro; dunque, deve impegnarsi a preservarlo per non ledere il legame di fiducia instauratosi.

Come già menzionato precedentemente, anche il Testo Unico sul Pubblico Impiego (d.lgs. n. 165/2001) contempla l'ambito della specificazione del comportamento da seguire da parte del dipendente pubblico, prevedendo all'articolo 54 l'adozione di un codice di comportamento a livello nazionale, nonché di altri codici specifici a cura delle varie pubbliche amministrazioni.

## **2. I codici di condotta**

Il dipendente pubblico deve essere figurativamente immaginato come un ingranaggio all'interno della grande macchina della pubblica amministrazione. Dunque, è necessario che il comportamento di ogni singolo componente venga allineato affinché la condotta esemplare porti al risultato di un'azione omogenea efficiente ed efficace. Per questo motivo e per meglio perseguire l'obiettivo di buon andamento della pubblica amministrazione, il legislatore ha deciso di predisporre un codice di comportamento, il cui scopo è delineare i principi e le regole a cui i dipendenti pubblici devono ispirarsi per eseguire al meglio il loro lavoro.

Prima di arrivare alla modifica dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 apportata dalla legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190<sup>5</sup> e durante la prima riforma di privatizzazione del pubblico impiego, il decreto legislativo n. 29/1993<sup>6</sup> prevedeva già l'adozione di un codice di comportamento per i dipendenti pubblici da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'articolo 58-bis recitava infatti:

---

<sup>5</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*

<sup>6</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*

Il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 47-bis, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini.

Il Dipartimento della Funzione pubblica adottata dunque, con decreto ministeriale 31 marzo 1994, il primo codice, il “Codice Cassese”, dal nome dell’omonimo Ministro in carica al tempo. Il testo, per “assicurare la qualità dei servizi”, sancisce all’art. 2 i principi necessari: per primo il dovere del dipendente di mantenere un comportamento “tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione”. Nelle “Disposizioni di carattere generale” al primo articolo, inoltre, viene sottolineato che “il corretto adempimento della prestazione lavorativa” è caratterizzato dal rispetto degli obblighi di diligenza, lealtà ed imparzialità.

Successivamente procede con una serie di indicazioni tali da garantire il corretto espletamento dell’azione amministrativa, facendo riferimento ad esempio alla messa in pratica del principio del buon andamento. Inoltre, si sottolinea anche l’esigenza di assicurare che i propri comportamenti non nuocciano all’immagine della pubblica amministrazione.

Questo codice rimase in vigore fino all’anno 2000, successivamente venne adottato il “Codice Bassanini”<sup>7</sup>.

Come già menzionato sopra, due anni dopo, la c.d. “Legge Severino”<sup>8</sup> modifica l’art. 54 del Testo Unico sul Pubblico Impiego. Il comma 1 dell’articolo de quo inizia prescrivendo l’utilizzo di un codice valido per la generalità del settore pubblico:

Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico. Il codice contiene

---

<sup>7</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 novembre 2000, *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*

<sup>8</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190, cit.

una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

La delega al governo viene successivamente attuata con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013<sup>9</sup>.

### **2.1. II DPR n. 62/2013**

Rispetto ai codici precedenti, la nuova versione descrive quali sono le responsabilità e gli obblighi del lavoratore del pubblico impiego, arricchendo in maniera più precisa il contenuto. Come si legge nelle linee guida dell'ANAC, il codice è “un atto unilaterale di chiara natura pubblicistica”<sup>10</sup>.

Oltre che ai pubblici dipendenti contrattualizzati, le disposizioni del Codice si applicano ai soggetti che non sono dipendenti della pubblica amministrazione, ma che vi collaborano con vario titolo ed esse rappresentano dei principi anche per le categorie di personale in regime pubblicistico.

Nelle sue linee guida, l'ANAC chiarisce il ruolo di questo strumento:

Il codice nazionale ha natura regolamentare e definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici e gli altri destinatari del codice sono tenuti ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico<sup>11</sup>

Già dal preambolo il legislatore conferma il fine specifico alla base dell'emanazione del Codice, ovvero la necessità “di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione

---

<sup>9</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*

<sup>10</sup> Delibera ANAC 19 febbraio 2020, n. 177, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche, “Finalità e natura dei codici”*, pag. 5 (<https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-177-del-19-febbraio-2020>, ultimo accesso: 25 luglio 2024)

<sup>11</sup> *Ibidem*

dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico"<sup>12</sup>. In linea con la volontà di intervenire al fine di contrastare il fenomeno della corruzione, si afferma l'importanza non solo di assicurare la qualità dei servizi erogati, ma anche la necessità di prevenire tali fenomeni, oltre ad enunciare la necessità di mantenere i doveri riportati nella Costituzione. Ancora una volta, si sottolinea che l'azione di ogni dipendente pubblico deve essere improntata alla cura dell'interesse pubblico.

Sia per quanto riguarda la garanzia della qualità dei servizi offerti, che, per quanto riguarda la prevenzione del più dilagante fenomeno della corruzione, viene percepita la necessità di mettere per iscritto, in maniera ancora più dettagliata, alcuni doveri di comportamento, che non sono solamente delle linee guida facoltative, ma, al contrario, obbligatorie e fondamentali al fine di assicurare la buona riuscita dell'azione amministrativa.

Riprendendo la dottrina, il dipendente pubblico "deve essere di esempio per gli altri cittadini"<sup>13</sup>. Certamente se una persona deve diventare un modello da seguire, non può indulgiare in comportamenti che ne intacchino l'immagine e la reputazione. Al fine di garantire un corretto assolvimento delle attività pubbliche, il legislatore annuncia i presupposti che guidano e permettono il perseguimento degli obiettivi citati nel preambolo del Decreto.

Per quanto riguarda l'utilizzo in senso stretto del codice, la delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 dell'ANAC aiuta a comprendere la validità di un'azione ispirata da doveri ben delineati: «Tali doveri consentono di orientare la tipizzazione delle condotte lecite e di quelle illecite e, quindi, di aiutare gli stessi destinatari del codice, oltre a coloro che esercitano la vigilanza, a valutare i comportamenti coerenti o meno rispetto alle previsioni generali»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, cit.

<sup>13</sup> B. G. Mattarella, *I doveri di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 1

<sup>14</sup> Delibera ANAC 19 febbraio 2020, n. 177, cit., "*Fondamento costituzionale dei codici di comportamento*", p. 4 (<https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-177-del-19-febbraio-2020>, ultimo accesso: 25 luglio 2024)

### ***2.1.1. Principi e doveri***

È possibile effettuare una distinzione tra due tipologie di doveri: la prima di natura etica, relativa ad un comportamento conforme ai principi costituzionali e amministrativi, la seconda di carattere più tangibile, riguardante gli eventuali compensi o l'adesione ad associazioni.

L'articolo 3 del DPR n. 62/2013 annuncia i principi generali da interiorizzare nel momento in cui si entra nel mondo del pubblico impiego.

Il primo comma riprende la dicitura dell'art. 54 della Carta costituzionale, relativa al servizio espletato "con disciplina e onore". Nuovamente, viene ribadita l'essenzialità del perseguimento dell'interesse pubblico.

Vengono menzionati inoltre i principi amministrativi di buon andamento e imparzialità e l'azione amministrativa del dipendente pubblico, inoltre, deve essere guidata al fine di conseguire la "massima economicità, efficienza ed efficacia"<sup>15</sup>. Nondimeno, "il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza"<sup>16</sup>.

Vengono dedicati due commi anche per i rapporti con l'ambiente esterno alla pubblica amministrazione, concernenti i destinatari, verso i quali il dipendente "assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni"<sup>17</sup> e la collaborazione con altre pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda i doveri di carattere più materiale, il legislatore aumenta i commi del nuovo articolo 4 (la disciplina relativa ai regali e alle altre utilità era contenuta all'art. 3 del DM 31 marzo 1994 e costituita solamente da due commi) ed elimina la possibilità del dipendente di domandare regali, "salvo quelli d'uso di modico valore (non superiore a centocinquanta euro)"<sup>18</sup> o comunque altri compensi di cui potrebbe beneficiare.

---

<sup>15</sup> D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, cit., art. 3, c. 4

<sup>16</sup> *Ivi*, c. 2

<sup>17</sup> *Ivi*, c. 5

<sup>18</sup> *Ivi*, art. 4, c. 2

Altre disposizioni sono fornite in materia di prevenzione della corruzione, conflitto di interessi, obbligo di astensione, trasparenza e tracciabilità, comportamenti nei rapporti privati e in servizio. Relativamente agli obblighi previsti in capo ai dirigenti, si sottolinea la responsabilità di questi ultimi circa il monitoraggio relativo all'applicazione del Codice e dei codici specifici di ogni pubblica amministrazione. Invero, con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente i dettami previsti nel Codice, ogni amministrazione è tenuta a stilare un proprio codice con ulteriori doveri di comportamento, i quali possono "integrare e specificare le regole del Codice, ma non attenuarle"<sup>19</sup>.

In questa versione, il legislatore aggiunge, tuttavia, che la mancanza del rispetto di questi comporta conseguenze riguardanti la responsabilità disciplinare.

## ***2.2. Il nuovo Codice di comportamento: il DPR n. 81 del 13 giugno 2023***

La legge n. 79 del 29 giugno 2022 modifica e converte il decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022 recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza". Il PNRR prevedeva infatti all'art. 4 un "aggiornamento dei codici di comportamento e formazione in tema di etica pubblica" con l'introduzione di misure concernenti l'ambito dell'utilizzo delle tecnologie informatiche e dei social network.

Il primo dicembre 2022 il Consiglio dei Ministri vara lo schema del DPR contenente le modifiche richieste dal PNRR. Il testo si compone di due articoli: il primo, oltre a sostituire il comma 4 dell'articolo 3 e a cambiare alcuni commi degli articoli 12 e 13, introduce novità sostanziali con l'aggiunta di quattro nuovi articoli: l'art. 11-bis relativo all'"Utilizzo delle tecnologie informatiche", l'art. 11-ter sull'"Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media", l'art. 11-quater concernente il "Rispetto dell'ambiente" e l'art. 11-quinquies sul "Rispetto della persona e divieto di

---

<sup>19</sup> Parere Consiglio di Stato 15 gennaio 2013, n. 97, reso sullo "Schema di DPR recante "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'articolo 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190" (<https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/pareri-cds>, ultimo accesso: 25 luglio 2024)

discriminazioni”<sup>20</sup>; il secondo articolo dello schema riguarda la clausola di invarianza finanziaria.

### ***2.2.1. I pareri del Consiglio di Stato***

Il primo parere, n. 93 del 12 gennaio 2023, risulta non favorevole alle modifiche apportate, esprimendo delle riserve relative a più di un punto. Il Consiglio afferma innanzitutto che lo schema di decreto propone “anche prescrizioni che non trovano titolo nella norma di legge che esso va ad attuare”. Le incertezze sono in particolar modo rivolte all’introduzione degli artt. 11-quater e quinquies. Si legge infatti: «Questo Consesso non può che esprimere perplessità in merito all’introduzione di regole di condotta, ovvero di divieti e di comandi, di per sé capaci di incidere sulle situazioni giuridico-soggettive dei dipendenti pubblici, prive di fondamento nella disciplina primaria, come vuole il principio di legalità che, costituzionalmente, governa l’azione e l’organizzazione amministrativa»<sup>21</sup>. Secondo il Consiglio, infatti, lo schema di modifiche non si attiene all’art. 4 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022, il quale fa riferimento solamente al corretto utilizzo dei mezzi di informazione e social media e allo svolgimento di un ciclo formativo per i dipendenti delle amministrazioni. Aggiungendo i suddetti articoli relativi al rispetto dell’ambiente e al divieto di discriminazioni, si sarebbe verificato uno sforamento della delega ricevuta.

Inoltre, il Consiglio sottolinea come le nuove prescrizioni in tema di utilizzo delle tecnologie informatiche relativamente alla salvaguardia dell’immagine della pubblica amministrazione siano “connotate da un elevato dettaglio casistico, ma al

---

<sup>20</sup> Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante “*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”

<sup>21</sup> Parere Consiglio di Stato 12 gennaio 2023, n. 93, reso sullo “Schema di decreto del Presidente della Repubblica adottato ai sensi dell’articolo 4, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, “*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165*” (<https://www.aranagenzia.it/documenti-di-interesse/sezione-giuridica/consiglio-di-stato/13684-parere-n-932023-nuovo-codice-di-comportamento-dei-dipendenti-pubblici-parere-non-favorevole-richiesta-chiarimenti-.html#:~:text=Parere%20n.-.93%2F2023%20Nuovo%20codice%20di%20comportamento%20dei%20dipendenti%20Pubblici,Parere%20non%20favorevole%20%2D%20Richiesta%20chiarimenti&text=Il%20Consiglio%20di%20Stato%20ha,definito%20con%20DPR%2062%2F2013,ultimo%20accesso%3A25%20luglio%202024>)

contempo da una indeterminatezza delle condotte sanzionabili”<sup>22</sup>. La dottrina permette di comprendere il dubbio sollevatosi: «L’uso di espressioni linguistiche, lasciate prive di definizioni atte a esplicitarne il significato, da una parte non permette al Codice di enunciare i “*doveri minimi*” dei pubblici dipendenti e dall’altra “espone i pubblici dipendenti agli eccessi degli spazi interpretativi d’intervento, ed anche alla connessa dubbiosità, per così dire, disparitaria, circa l’attivazione delle procedure disciplinari, di chi sarà preposto ad assicurare il rispetto e a sanzionarne la violazione”»<sup>23</sup>. Il problema in questo caso è di duplice natura: non ci si attiene più solamente a dei doveri *minimi* tipici del Codice, aggiungendo altri tipi di comportamenti da seguire e da evitare, ma allo stesso tempo non sono chiare quali potrebbero essere le conseguenze dell’inosservanza di queste disposizioni. In questo senso, il dipendente pubblico viene esposto ad un eccesso interpretativo relativo alla possibilità o meno di incorrere in sanzioni disciplinari.

Il Consesso richiede infine un’ulteriore analisi relativa alle disposizioni previste dallo schema di decreto.

Il Ministero per la pubblica amministrazione non ha tuttavia trasmesso aggiornamenti, proponendo lo stesso schema già precedentemente presentato, e, come rilevato dalla dottrina:

«Con la nota del 1° marzo 2023 [il Ministero] ha comunque formulato alcune precisazioni in risposta a quanto rilevato, sostenendo che l’art. 54 del D. Lgs. 165/2001 debba essere considerato “alla stregua di un contenuto minimo” del codice di comportamento dei pubblici dipendenti, cosicché il Governo può far ricorso al potere regolatorio generale ex art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988, anche per materie derivanti da specifiche contingenze, come quella energetica scaturita dalla guerra tra Russia e Ucraina».<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> E. Pantalone, *L’evoluzione normativa del codice di comportamento dei dipendenti pubblici e le novità introdotte dal D.P.R. 81 del 13 giugno 2023* in *Salvis Juribus*, 17 marzo 2024 (<http://www.salvisjuribus.it/evoluzione-normativa-del-codice-di-comportamento-dei-dipendenti-pubblici-e-le-novita-introdotte-dal-d-p-r-81-del-13-giugno-2023/>, ultimo accesso: 25 luglio 2024)

<sup>24</sup> S. Pezzuto, *Il Codice di comportamento dipendenti pubblici: normativa ed evoluzione* in *Diritto.it*, 12 settembre 2023 (<https://www.diritto.it/codice-comportamento-dipendenti-pubblici-evoluzione/#block-ea290e69-cd97-4f16-9846-1a6c0b3f611c>, ultimo accesso: 20 giugno 2024)

In questo modo il Ministero ha motivato la portata delle modifiche apportate.

Il Consiglio di Stato ha ribadito con il parere n. 584 del 4 aprile 2023 ciò che già aveva precedentemente affermato, senza trovare risposta alle perplessità espresse nel parere n. 93/2023. In più, relativamente al problema di interpretazione poc' anzi menzionato: «Gli artt. 11-bis e 11-ter non enunciano regole di condotta in termini essenziali, chiari e inequivoci, atti a rendere immediatamente riconoscibili ai destinatari i comportamenti sanzionabili, così persiste l'indeterminatezza della loro formulazione, favorita anche dall'utilizzo di espressioni, tratte dal linguaggio tecnico e lasciate prive di definizioni volte a esplicitarne il significato»<sup>25</sup>.

### ***2.2.2. Le modifiche definitive e l'approvazione del DPR n. 81/2023***

A giugno dello stesso anno viene approvato il DPR definitivo apportante le modifiche al precedente codice di condotta del 2013.

Nonostante inizialmente il Ministero non avesse fatto pervenire alcun nuovo schema di modifica, in vista dell'approvazione del nuovo decreto l'Organo di Governo ha comunque tenuto in considerazione le parole del Consiglio di Stato, eliminando gli artt. 11-quater e quinquies sul rispetto dell'ambiente e sul divieto di discriminazioni previsti dalla prima versione dello schema di decreto.

Quanto invece al resto delle modifiche precedentemente apportate, il DPR inizia con mantenere i cambiamenti previsti all'articolo 11 del DPR n. 62/2013, immettendo nuove disposizioni in merito all'utilizzo delle tecnologie informatiche e al disciplinamento dell'uso dei social media da parte dei dipendenti pubblici. Ad esempio, viene aggiunto l'art. 11-ter, il quale recita:

Nell'utilizzo dei propri account di social media, il dipendente utilizza ogni cautela affinché le proprie opinioni o i propri giudizi su eventi, cose o persone, non siano in alcun modo attribuibili direttamente alla pubblica amministrazione di appartenenza.

E ancora:

---

<sup>25</sup> E. Pantalone, *op. cit.*

In ogni caso il dipendente è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale.<sup>26</sup>

Grazie alle nuove tecnologie, le informazioni si diffondono sempre più velocemente e in questo modo, un commento o un post in un qualsiasi social network può raggiungere in poco tempo un gran numero di persone, talvolta causando danni nei confronti della persona o dell'istituzione a cui era diretta la pubblicazione. È il caso del vicepresidente di una scuola superiore di Ovada, il quale è stato sottoposto a licenziamento come conseguenza dell'aver espresso dissenso nei confronti dell'allora Ministra dell'Istruzione tramite delle frasi online utilizzando terminologie non appropriate<sup>27</sup>.

Altre novità sono relative a disposizioni concernenti l'utilizzo degli account e delle caselle di posta elettronica istituzionali, i quali possono essere impiegati solo per fini connessi all'amministrazione. Si sottolinea inoltre che ogni dipendente è responsabile per l'uso di questi strumenti.

Pertanto, è possibile notare come il legislatore abbia ritenuto necessario aggiornare le disposizioni rimanendo in linea con la presenza sempre più costante dei social media nella vita di tutti i giorni, aggiungendo inoltre che le amministrazioni che lo ritengano necessario, possono dotarsi di una "social media policy"<sup>28</sup>.

Altre novità sono relative all'affidamento ai dirigenti del compito di badare alla crescita professionale dei collaboratori, promuovendo opportunità di sviluppo, come pure della responsabilità relativa al benessere organizzativo interno alla struttura.

---

<sup>26</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2023, n. 81, Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», art. 1, c. 1, lettera a)

<sup>27</sup> Si veda: G. Carbone, *Licenziato dopo gli insulti alla ministra, ma è una sanzione disciplinare prevista in La Stampa*, 2 agosto 2020 (<https://www.lastampa.it/alessandria/2020/08/02/news/licenziato-dopo-gli-insulti-alla-ministra-ma-e-una-sanzione-disciplinare-prevista-1.39151625/>), ultimo accesso: 1° agosto 2024)

<sup>28</sup> D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81, cit.

Infine, viene disposta l'obbligatorietà della predisposizione di cicli formativi in merito ai temi del comportamento e dell'etica pubblica, il cui svolgimento è previsto in favore dei dipendenti.

### **3. Gli strumenti internazionali**

#### ***3.1. Il Codice europeo di buona condotta amministrativa***

Con l'obiettivo di stabilire dei principi che ispirino il comportamento amministrativo dei funzionari dell'Unione europea, la Commissione europea adotta il 13 settembre 2000 il Codice di buona condotta amministrativa, creato dal Mediatore europeo in seguito ad una analisi condotta per verificare quante istituzioni europee si fossero già dotate di un proprio codice di condotta. Questa scelta è stata compiuta per fornire delle linee guida uniformi a cui ispirarsi, ma anche per poter informare la collettività circa la condotta che è possibile aspettarsi da parte dei dipendenti delle istituzioni europee. Il Codice, infatti, si applica ai rapporti tra le amministrazioni con il pubblico

Per quanto riguarda la sua efficacia, esso non ha lo stesso valore giuridico dei Trattati e non è vincolante, tuttavia, in caso di ipotetica violazione di una o più norme contenute nel testo, è possibile presentare un reclamo al Mediatore europeo o alla Commissione europea stessa. Inoltre, con una Risoluzione del Parlamento europeo del 2001, è stato permesso al Mediatore di applicare il Codice anche nelle indagini per verificare i casi di cattiva amministrazione<sup>29</sup>.

Gli articoli del Codice riprendono i consueti principi amministrativi di legalità (art. 4), proporzionalità (art. 6) e imparzialità (art. 8), prescrivendo un operato che non preveda discriminazioni (art. 5), bensì cortesia nei rapporti con il pubblico (art. 12). L'articolo 10 è relativo ai comportamenti da mantenere nei confronti della collettività, che devono essere coerenti con l'azione amministrativa dell'istituzione. Dal momento che si tratta di un'istituzione che si interfaccia con più Paesi, vige

---

<sup>29</sup> Cfr. L. Petruzzi, *Il codice europeo di buona condotta amministrativa in Lab-IP, Laboratorio per l'Innovazione Pubblica*, 17 giugno 2017 (<http://www.lab-ip.net/il-codice-europeo-di-buona-condotta-amministrativa/#:~:text=Il%20Codice%20non%20ha%20lo,avanti%20sin%20dalla%20sua%20creazione>, ultimo accesso: 26 luglio 2024)

anche la regola secondo la quale le lettere o le comunicazioni devono ricevere conferma di ricevimento (art. 14) e, se inviate ad un'Unità non competente, devono essere trasmesse invece all'Unità preposta (art. 15), unitamente al diritto di ricevere una risposta nella lingua appartenente al cittadino (art. 13). Quest'ultimo ha tutt'al più il diritto di essere ascoltato dal funzionario competente o di rilasciare dichiarazione quando necessario (art. 16).

Viene nuovamente riportato l'obbligo di motivare le decisioni (art. 18) e in ogni caso intervenire entro un termine ragionevole (art. 17).

Altri articoli riguardano la tutela dei dati personali dei cittadini (art. 21) e le richieste di informazioni o accesso ai documenti (artt. 22 e 23) e indicazioni circa la possibilità di presentare denuncia o verificare l'attuazione del Codice, come pure la sua divulgazione (artt. 25, 26 e 27).

L'ambito di applicazione riguarda i funzionari e gli agenti, per i quali valgono lo Statuto dei funzionari<sup>30</sup> e le regolamentazioni applicabili ai secondi, nonché alle altre persone alle dipendenze delle istituzioni ed amministrazioni europee in senso stretto, ma contiene linee guida utili anche per gli Stati membri e per i paesi terzi. In ogni caso, il Codice è stato ispirato dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ovvero dal diritto del cittadino europeo ad una buona amministrazione. Come riportato nel testo aggiornato sul Codice europeo di buona condotta pubblicato dal Mediatore europeo:

Il diritto ad una buona amministrazione si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di buona amministrazione quale principio generale del diritto dell'Unione. Tali principi generali sono vincolanti anche per gli Stati membri quando essi agiscono nel campo di applicazione del diritto dell'UE<sup>31</sup>

Inoltre, si sottolineano i cinque principi che prescrivono l'operato dei funzionari europei: l'impegno verso l'Unione europea e i suoi cittadini, l'integrità, l'obiettività, il rispetto per gli altri e la trasparenza. Essi possono essere trasposti

---

<sup>30</sup> Regolamento n. 31 (CEE), 11 (CEEA), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica  
<sup>31</sup> *Il Codice europeo di buona condotta amministrativa*, Unione europea, 2015 (<https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/it/3510>)

all'interno del territorio nazionale dei Paesi, affinché arricchiscano i precetti normativi di riferimento.

### **3.2. Le Raccomandazioni dell'OCSE**

Nel 1998, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) diffonde una Raccomandazione riguardante i Principi di gestione dell'etica nel servizio pubblico, i quali vogliono essere una linea guida per gli Stati membri affinché essi li adattino ai propri sistemi col fine di creare un sistema pubblico basato sull'integrità.

L'OCSE ha infatti riconosciuto l'importante ruolo svolto dall'etica nel pubblico impiego: «Ethical conduct in the public service contributes to the quality of democratic governance and economic and social progress by enhancing transparency and the performance of public institutions»<sup>32</sup>. Per questo motivo, l'Organizzazione ha stilato una lista di dodici principi che si focalizzano sulle quattro principali funzioni dei sistemi di gestione dell'integrità: la determinazione e la definizione dell'integrità, l'avvicinamento all'integrità<sup>33</sup>, il monitoraggio dell'integrità e il rafforzamento dell'integrità.

Come si legge nella Raccomandazione, “gli Stati membri troveranno il proprio modo di bilanciare i vari elementi di aspirazione e di conformità per giungere ad un quadro efficace che si adatti alle loro circostanze”. I principi sono i seguenti:

1. Gli standard etici per il settore pubblico devono essere chiari. Questo significa che ogni dipendente dovrebbe sapere a quali linee guida ispirare la propria condotta e i codici di comportamenti sono strumenti di pubblicità adatti al compito;
2. Gli standard etici devono riflettersi nel quadro giuridico, dal momento che esso è la base per poter apporre degli standard obbligatori minimi da attuare anche nel riguardo dei valori fondamentali;
3. I funzionari pubblici dovrebbero disporre di orientamenti etici, ad esempio usufruendo di corsi di formazione con i quali avere la possibilità di

---

<sup>32</sup> OECD, *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, 1998 (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298>, ultimo accesso: 20 giugno 2024)

<sup>33</sup> La traduzione letterale sarebbe “guidare verso l'integrità” in quanto la frase in inglese è “*guiding towards integrity*”

- sviluppare competenze relative all'analisi etica da applicare nel contesto lavorativo;
4. I dipendenti pubblici dovrebbero conoscere i loro diritti e i loro doveri nel momento in cui espongono fatti illeciti;
  5. L'impegno politico all'etica dovrebbe rafforzare la condotta dei funzionari pubblici, poiché sono i leader politici i responsabili del mantenimento di standard elevati, anche creando una legislazione adeguata;
  6. Il processo di decision-making dovrebbe essere trasparente ed aperto al controllo, siccome la collettività ha il diritto di sapere come le istituzioni utilizzano il potere e le risorse pubbliche;
  7. Le linee guida per l'interazione tra settore pubblico e privato dovrebbero essere chiare;
  8. I dirigenti dovrebbero mostrare e promuovere una condotta etica;
  9. Le politiche, le procedure e le pratiche di gestione dovrebbero promuovere la condotta etica;
  10. Il contesto lavorativo nel pubblico impiego (ad esempio i prospetti di carriera o una paga adeguata) e la gestione delle risorse umane dovrebbero promuovere una condotta etica;
  11. Adeguati meccanismi di accountability dovrebbero essere in vigore nell'ambito del settore pubblico;
  12. Procedure e sanzioni appropriate dovrebbero essere messe in atto per combattere le condotte scorrette<sup>34</sup>.

Successivamente, nel 2017, una nuova Raccomandazione riguardante l'integrità pubblica sostituisce ed aggiorna la versione precedente. Vengono immediatamente fornite una serie di definizioni, tra cui quella della già molte volte nominata "integrità pubblica", che "si riferisce all'allineamento coerente e all'adesione di valori, principi e norme etiche condivisi per sostenere e dare priorità all'interesse pubblico rispetto agli interessi privati nel settore pubblico"<sup>35</sup>. Un sistema pubblico integro, dunque, è fondamentale per poter governare al meglio la *cosa pubblica*.

Le novità della Raccomandazione riguardano soprattutto l'adozione di un approccio strategico per il settore pubblico, stabilendo obiettivi e priorità, parametri di riferimento ed indicatori per poter gestire al meglio i rischi riguardanti l'integrità pubblica, applicando un sistema di controllo interno e di gestione dei rischi; la

---

<sup>34</sup> OECD, cit., 1998

<sup>35</sup> OECD, *Raccomandazione del Consiglio sull'Integrità Pubblica in Agenzia per la Coesione Territoriale*, 22 gennaio 2020 ([https://www.agenziacoesione.gov.it/news\\_istituzionali/integrita-pubblica-online-la-raccomandazione-dellocse/](https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/integrita-pubblica-online-la-raccomandazione-dellocse/), ultimo accesso: 1° agosto 2024). Sito web originale: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

promozione di una cultura di integrità all'interno della società stessa, includendo il settore privato e i singoli individui, nonché la diffusione all'interno del settore pubblico di una cultura organizzativa aperta che sappia rispondere in modo celere ed efficiente alle problematiche etiche.

Diversi principi possono essere ritrovati all'interno del Codice di condotta italiano, il quale, tuttavia, predilige un approccio più prettamente giuridico e basato su un sistema di sanzioni. Per quanto riguarda l'applicazione di valori etici, è possibile fare riferimento agli omonimi codici etici, i quali verranno menzionati nel paragrafo che segue.



## **CAPITOLO II: IL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA PA**

### **1. Il concetto di “danno all'immagine” della PA**

L'utilizzo dei codici di condotta citati all'interno del primo capitolo è strettamente collegato alla necessità di garantire e preservare l'integrità dell'immagine della pubblica amministrazione. La qualità della reputazione dell'insieme degli uffici che formano l'apparato amministrativo dello Stato concorre, infatti, a stabilire altresì la qualità del rapporto tra questi e i cittadini, ovvero gli utenti finali. Per questo, l'elemento portante di questa relazione è la fiducia. La responsabilità di salvaguardarla è in capo alle stesse pubbliche amministrazioni: esse devono essere in grado di rispondere positivamente alle sfide che incontrano, dal momento che, in caso contrario, la pena è la perdita di credibilità e l'opinione negativa degli utenti. Non ci si può aspettare che un cittadino abbia una determinata considerazione dell'amministrazione se questa in primis non mette in atto condotte idonee a qualificarla come “buona”.

Ciò è già accaduto nella storia della pubblica amministrazione italiana. Un esempio impattante sono stati i casi riguardanti i cosiddetti “furbetti del cartellino”, che hanno toccato in modo profondo la percezione degli italiani riguardante l'immagine delle istituzioni amministrative, in particolar modo dei propri lavoratori e amministratori.

Oltre a questo aspetto, sono da tenere in considerazione, inoltre, le misure che è necessario attuare all'interno dell'ente stesso nel momento in cui si concretizza un caso di danno all'immagine.

Si è verificata una progressiva e complessa evoluzione giurisprudenziale relativa alla possibilità di tutelare l'immagine della PA, partendo dalla definizione di “danno” e del suo inquadramento, prendendo in considerazione gli elementi che lo compongono e il risarcimento conseguente.

### ***1.1. Definizione di “danno all’immagine”***

Il danno all’immagine della pubblica amministrazione può essere inquadrato come quella tipologia di danni “derivanti dal discredito provocato nell’opinione pubblica nei confronti della Pubblica Amministrazione dal comportamento illecito del pubblico dipendente”<sup>36</sup>. Partendo da questo concetto, è possibile capire immediatamente come eventualmente qualsiasi condotta del funzionario pubblico non conforme ai dettami previsti dai regolamenti possa portare alla configurazione di questa fattispecie. Inoltre, il danno all’immagine è un diritto della personalità, consistente nella lesione della reputazione e dell’identità personale di un individuo. È necessario dunque svolgere un’analisi più approfondita, per cercare di comprendere al meglio quali sono i suoi confini.

Innanzitutto, nell’ambito del diritto civile è possibile svolgere un primo tipo di distinzione, quella tra danno patrimoniale e danno non patrimoniale.

Nel primo caso, l’articolo di riferimento è il 2043, c.c., che riguarda il risarcimento per fatto illecito e si configura in “qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, [e] obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”.

Nel secondo, il danno non patrimoniale è disciplinato dall’art. 2059, c.c., il quale afferma che questa tipologia di danni vanno risarciti solo nei casi determinati dalla legge.

Data questa distinzione, in passato nacque una discussione circa la giurisdizione riguardante il danno all’immagine, arrivando ad affidare la competenza in merito alla Corte dei Conti. Questa scelta si basava sul “carattere patrimoniale della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso”<sup>37</sup>, ovvero la perdita di prestigio. Il compito dei giudici contabili, quindi, era quello di determinare il danno erariale. Quest’ultimo è anche chiamato “danno patrimoniale dello Stato”, dal momento che

---

<sup>36</sup> M. Matassa, *Alcune considerazioni sul danno all’immagine della Pubblica Amministrazione*, «Il diritto dell’economia», anno 66, n. 103 (3, 2020), p. 733 (<https://www.ildirittodelleconomia.it/2021/03/01/manfredi-matassa-alcune-considerazioni-sul-danno-allimmagine-della-pubblica-amministrazione/>, ultimo accesso: 26 settembre 2024)

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 735

esso riguarda infatti il danno causato alle casse pubbliche conseguente ad un comportamento negligente da parte di un dipendente pubblico o comunque dal soggetto preposto alla gestione delle risorse pubbliche. Il suo fondamento è da ritrovarsi nell'art. 28, comma 1 e art. 80, comma 1 della Costituzione stessa, riguardanti la responsabilità dei funzionari pubblici per comportamenti perpetrati in violazione dei diritti e l'assicurazione della presenza dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale.

Sviluppi successivi hanno ridimensionato l'art. 2043 c.c. a favore dell'art. 2059, affermando inoltre le conseguenze sanzionatorie della fattispecie.

### ***1.1.1. La sentenza della Corte dei Conti n. 10 del 23 aprile 2003***

Un'importante sentenza ha permesso di chiarire alcuni punti e portare una svolta nella determinazione della tipologia di appartenenza al danno di immagine, dimostrando come anche le lesioni alla reputazione agli enti pubblici possano essere altamente impattanti e diventare per questo meritevoli di tutela giuridica. Il danno *de quo* viene infatti ricompreso all'interno del danno esistenziale, dando una lunga spiegazione delle motivazioni che hanno portato alla scelta compiuta.

Nella sentenza n. 10 del 23 aprile 2003, la Corte contabile inizia dando una definizione del concetto di "danno esistenziale". Si tratta della rinuncia forzata allo svolgimento di un'attività concreta e si differenzia:

- a. dal danno biologico perché sussiste indipendentemente da una lesione psicofisica;
- b. dal danno morale, dal momento che non consiste in una sofferenza morale;
- c. dal danno patrimoniale siccome non implica una riduzione della capacità reddituale.

Il danno esistenziale è applicabile alla tutela dell'immagine della pubblica amministrazione, dal momento che questa tipologia di danno copre la lesione di diritti sanciti dalla Costituzione, tra cui si ritrova anche il buon andamento dell'amministrazione. È ricompreso inoltre anche il diritto alla propria immagine e alla tutela dell'identità personale, che riguarda la propria reputazione e la propria credibilità e che può essere ricondotto anche alle persone giuridiche.

Vengono messi in risalto anche i commi 1 e 2 dell'articolo 97 della stessa Carta Costituzionale, che riguardano il principio di buon andamento, già citato nel primo capitolo, e la responsabilità dei funzionari pubblici. Relativamente al secondo comma, infatti si legge:

È evidente cioè, nell'ambito del rispetto dell'immagine ed identità personale, l'interesse costituzionalmente garantito che le competenze individuate vengano rispettate, le funzioni assegnate vengano esercitate, le responsabilità proprie dei funzionari vengano attivate. Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata<sup>38</sup>

Per quanto concerne la pubblica amministrazione, il diritto all'immagine è da intendersi come diritto ad “organizzarsi ed agire secondo i predetti criteri che costituiscono gli elementi caratterizzanti della propria immagine e della propria identità”<sup>39</sup>. In altre parole, è possibile che la tutela del diritto all'immagine si estenda anche ad una persona giuridica, come, in questo caso, la pubblica amministrazione. Se si volesse verificare in cosa consiste questo diritto all'immagine, esso comprende la possibilità e il diritto della PA di svolgere e organizzare la propria attività secondo, in particolar modo, il principio di buon andamento, menzionato nella Costituzione. Svolgendo il proprio lavoro in questo modo, è possibile dar prova di un'amministrazione affidabile, permettendo la consolidazione del patto fiduciario tra le istituzioni e i cittadini.

Il danno in questo caso si manifesta attraverso il danneggiamento della reputazione dell'ente pubblico, il quale potrebbe portare successivamente a ripercussioni sulla propria capacità di operare efficacemente, ma anche andare ad incidere sulla propria credibilità, condizionando in senso negativo la percezione degli utenti finali nei confronti dell'ente.

---

<sup>38</sup> Corte dei Conti, Sez. Riunite, sentenza 23 aprile 2003, n. 10 ([https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/C.-C/C.-Conti-sez.U.-n.10\\_2003.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/C.-C/C.-Conti-sez.U.-n.10_2003.pdf))

<sup>39</sup> *Ibidem*

La Corte prosegue poi affermando la possibilità di valutare economicamente questa violazione: si possono considerare infatti le spese sostenute per il ripristino dell'immagine lesa, che riguardano il ripristino della fiducia pubblica. Queste spese, essendo soldi pubblici, comportano un onere finanziario che ricade su tutta la collettività, risultando in un uso inefficiente delle risorse pubbliche.

L'inquadramento del danno all'immagine come danno esistenziale è risultato utile anche al fine di stabilire se questa tipologia afferisse al danno-evento oppure invece al danno-conseguenza. La differenza tra questi è che nel primo caso rileva l'evento lesivo in senso stretto, mentre nel secondo rilevano le conseguenze negative derivanti da quell'accadimento. Nel caso del danno all'immagine, esso si tratta di un danno non patrimoniale afferente al danno-evento, dal momento che, come menzionato sopra, già la lesione dell'immagine in senso stretto è una lesione risarcibile.

Nella sentenza in questione si fa riferimento anche ai parametri da utilizzare per la quantificazione del danno in oggetto. È possibile considerare sia le spese sostenute per il ripristino dell'immagine, sia quelle ancora da sostenere. In questo caso, verranno richiamate prove presuntive, tra le quali si trovano le "perdite assertivamente a carico dell'ente", ovvero quelle perdite che l'amministrazione dichiara di dover affrontare in seguito all'evento lesivo.

Per i criteri da impiegare relativamente alla determinazione del danno, si fa riferimento direttamente alla discrezionalità del giudice presente nelle singole casistiche. La Corte porta comunque degli esempi a cui ispirarsi per comprendere meglio la fattispecie, come le negative ricadute socioeconomiche sui componenti dell'amministrazione o sui soggetti amministrati e la rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato. Si fa riferimento, inoltre, anche al clamore e alla risonanza del fatto illecito; tuttavia, è una tematica che verrà affrontata successivamente in questo capitolo.

Ciò nonostante, questi criteri possono risultare difficili da quantificare sul piano economico. La Corte sottolinea comunque che, nel caso in cui la precisa misura del danno risulti impossibile o particolarmente difficile da dimostrare da parte dell'attore in questione, sarà possibile ricorrere al potere discrezionale del giudice

di sopperire al danno in via equitativa, indicando in ogni caso i criteri utilizzati per la determinazione del risarcimento.

In conclusione, la Corte dei Conti è riuscita a delineare in maniera più precisa i contorni della fattispecie del danno all'immagine della pubblica amministrazione. È stato infatti dichiarato che esso rientra nella categoria del danno esistenziale, per la precisione si tratta di un danno non patrimoniale appartenente al danno-evento, ed è possibile quantificare l'ammontare del suo risarcimento, sia grazie all'esemplificazione di alcune casistiche, sia grazie al potere discrezionale del giudice responsabile.

### ***1.1.2. Evoluzione giurisprudenziale***

È necessario far emergere che, seppur la Corte dei Conti abbia, grazie alla sopra citata sentenza, sottolineato l'individuazione del danno all'immagine come danno evento, esiste tuttavia una corrente giurisprudenziale che porta a identificare questa fattispecie come danno-conseguenza. Con la sentenza del 4 giugno 2007, n. 12929, infatti, la Cassazione ha confermato la possibilità di estendere alle persone giuridiche la possibilità di essere risarcite per danno all'immagine; tuttavia, ha inquadrato questa tipologia come danno-conseguenza. Questa scelta è stata motivata dal fatto che il danno viene ricondotto ai fatti conseguenti all'evento illecito e non all'evento stesso<sup>40</sup> ed è stata riconfermata recentemente dalla corte giurisdizionale per la Regione Sardegna con la sentenza n. 48/2024, nella quale la tipologia del danno-conseguenza viene definita come orientamento prevalente della giurisprudenza della Corte. Tuttavia, nello stesso anno questa stessa Corte regionale è successivamente ricorsa alla classificazione di danno-evento, aggiungendo: «[...] anche se siffatto danno esistenziale venisse configurato quale danno conseguenza, la sussistenza degli effetti pregiudizievoli sull'Amministrazione può essere dimostrata, in base all'attuale orientamento della Suprema Corte»<sup>41</sup>. Parrebbe quindi che queste classificazioni non vengano utilizzate in modo rigoroso, dal

---

<sup>40</sup> Cfr. Cassazione Civile, Sez. III, sentenza 4 giugno 2007, n. 12929 (<https://www.altalex.com/documents/news/2007/09/10/danno-all-immagine-danno-non-patrimoniale-reputazione-compromessa>)

<sup>41</sup> Corte dei Conti, sez. giur. reg. Sardegna, 12 giugno 2024, n. 126 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SARDEGNA/SENTENZA/126/2024>)

momento che ciò che rileva è la possibilità in senso stretto di verificare la sussistenza o meno del danno all'immagine in quanto tale. Anche nella dottrina, infatti, “Tali divergenze interpretative non si ripercuotono peraltro sui criteri di quantificazione del danno, su cui si registra una tendenziale convergenza di valutazioni, a prescindere dall'asserita natura del danno all'immagine in termini di danno-evento o di danno-conseguenza”<sup>42</sup>.

La configurabilità del danno *de quo* è stata tutt'al più chiarita con l'introduzione del Codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), che, grazie alla lettura combinata dei commi 6 e 7 dell'art. 51 dello stesso Codice, si evince che la concretizzazione del danno all'immagine può avvenire in seguito ad ogni forma di reato commessa dal pubblico dipendente se accertata con sentenza penale definitiva<sup>43</sup>. Nel dettaglio, il comma 6 recita come segue: “La nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio”, mentre, per quanto riguarda il comma 7:

La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

In sostanza, è il procuratore della Corte dei conti che decide se avviare un procedimento per danno erariale contro il dipendente condannato ed è il giudice che dichiara la nullità dell'azione se i presupposti non sono stati rispettati. Questa linea viene confermata ed applicata dalla Corte dei Conti successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016 con la sentenza n. 201/2016, nella quale si legge: “[...]”

---

<sup>42</sup> C. Giusti, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, «Responsabilità Civile e Previdenza», vol. 84 (anno 2019), fascicolo 3 in *De Jure – Giuffrè Francis Lefebvre* ([https://dejure.it/#/ricerca/dottrine\\_documento?idDatabank=13&idDocMaster=8133592&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=0&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false](https://dejure.it/#/ricerca/dottrine_documento?idDatabank=13&idDocMaster=8133592&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=0&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false), ultimo accesso: 16 ottobre 2024)

<sup>43</sup> Cfr. V. A. Traversi, *Le nuove frontiere del danno all'immagine della pubblica amministrazione* in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 3 (2018), ([https://www.studiolegaletraversi.it/dettaglio\\_publicazioni\\_studio\\_legale\\_traversi\\_studio\\_legale\\_penale\\_Firenze.asp?id=82](https://www.studiolegaletraversi.it/dettaglio_publicazioni_studio_legale_traversi_studio_legale_penale_Firenze.asp?id=82), ultimo accesso: 26 settembre 2024)

qualsiasi delitto commesso da pubblici dipendenti (o da soggetti legati da rapporto di servizio alla p.a.) in danno della P.A., accertato con sentenza penale definitiva è idoneo a configurare [...] il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine di cui al comma 6 dell'art. 51 del menzionato Codice.”<sup>44</sup> Nella sentenza citata viene specificato quali sono i beni giuridici che vengono tutelati: primariamente il diritto all'immagine del soggetto pubblico, “come proiezione verso l'esterno della propria personalità” e, secondariamente, il prestigio e l'efficienza della pubblica amministrazione, da cui ne deriva anche il rapporto di fiducia con i cittadini.

Per quanto riguarda la quantificazione del danno, con l'introduzione della legge anticorruzione n. 190/2012, si ritrova nell'art. 1, comma 62 la disposizione in merito, che prevede l'entità del danno “pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”.

### ***1.2. Le componenti strutturali della fattispecie***

Dopo aver delineato i contorni del danno all'immagine, è necessario indagare quali sono le componenti che di fatto lo configurano.

Nella dottrina dedicata alla materia è possibile trovare informazioni relative alle ipotesi di responsabilità del danno in oggetto. Esse sono di due tipologie: nel primo caso si fa riferimento ai dipendenti che attestino falsamente la propria presenza in servizio o portino falsa giustificazione del proprio stato di malattia (è il caso dei c.d. “furbetti del cartellino” di cui si parlerà nel paragrafo 3), secondariamente, ma non per gravità, si ritrova il caso in cui si violino gli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla normativa e al rifiuto o limitazione dell'accesso civico. È possibile, tuttavia, aggiungere una terza ipotesi più generale, ovvero il presupposto previsto dal comma 7 dell'articolo 51 del Codice di giustizia contabile riguardante la presenza della sentenza penale definitiva riguardante fatti illeciti contro la pubblica amministrazione<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Corte dei Conti, sez. giur. Lombardia, 9 novembre 2016, n. 201 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/LOMBARDIA/SENTENZA/201/2016>)

<sup>45</sup> Cfr. F. P. Ledda, *Quadro evolutivo del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione* in *Accademia Tributaria*, 23 aprile 2020 (<https://accademiatributaria.com/relazione-dell'avv->

### ***1.2.1. Gli elementi del danno e il clamor fori***

Gli elementi rilevanti nella configurazione del danno *de quo* sono tre: l'ambito soggettivo, la condotta e il criterio di imputazione.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo, esso riguarda l'ipotesi in cui il soggetto che determina il fatto illecito sia legato da un rapporto di servizio, con cui si intende qualsiasi rapporto in cui una persona fisica o giuridica svolga attività per conto di una pubblica amministrazione, e questo rappresenta il presupposto essenziale affinché possa configurarsi questo tipo di reato.

La condotta afferisce ad illeciti penalmente rilevanti che intacchino gli interessi giuridicamente tutelati della PA, ovvero "tali da incidere significativamente in senso negativo sulla percezione pubblica del territorio e dei suoi abitanti"<sup>46</sup>.

Per ultimo, il criterio di imputazione concerne i casi in cui siano presenti gli elementi del dolo (in questo caso del dolo contrattuale, dunque il non adempiere o violare consapevolmente i termini istituzionali) e della colpa grave messi in atto dal soggetto.

Anche il *clamor fori* è utile per comprendere la portata del danno. Con questa espressione si intende l'impatto mediatico che una notizia o un evento ha nei confronti della società. Più precisamente, si tratta della "divulgazione della notizia del fatto a mezzo stampa o in pubblico dibattito"<sup>47</sup> idonea ad incidere in maniera significativa nell'opinione pubblica. In una società dominata in quasi ogni ambito della vita dalle nuove tecnologie, è molto semplice immaginare come un fatto possa circolare in maniera velocissima, portando con sé i relativi giudizi negativi o positivi. Di conseguenza, ciò avviene anche quando l'oggetto della discussione è la pubblica amministrazione. Come è stato già detto ad inizio capitolo,

---

[francesco-paolo-ledda-quadro-evolutivo-del-danno-allimmagine-della-pubblica-amministrazione/](#), ultimo accesso: 30 luglio 2024) e si veda inoltre Corte di Conti, sez. giur. Calabria, 27 luglio 2020, n. 259 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/CALABRIA/SENTENZA/259/2020>)

<sup>46</sup> Sentenza Tribunale di Palermo, sez. I, 30 dicembre 2020, n. 51 ([https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza\\_documento?idDatabank=6&idDocMaster=8988093&idUnitadoc=0&nVigUnitadoc=1&isCorrelazioniSearch=true](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento?idDatabank=6&idDocMaster=8988093&idUnitadoc=0&nVigUnitadoc=1&isCorrelazioniSearch=true))

<sup>47</sup> Corte dei Conti, sez. reg. Piemonte, 17 ottobre 2022, n. 217 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/PIEMONTE/SENTENZA/217/2022>)

infatti, alcuni dei cambiamenti avvenuti all'interno di questo assetto sono stati causati proprio successivamente all'eco mediatica conseguente agli scandali e che ha inciso assai negativamente sull'opinione pubblica.

Per questi motivi, anche il *clamor fori* assume una rilevanza nella trattazione di questo argomento.

La giurisprudenza al riguardo si divide in due correnti di pensiero, ovvero tra chi considera questo elemento come necessario ai fini della configurazione del danno, comportando inoltre una circostanza aggravante, e chi invece lo riteneva, prima della pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, utile solamente alla quantificazione del danno. Questo organo si è infatti espresso circa le prescrizioni previste dal secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-quater dell'articolo 55-quater del Testo unico sul pubblico impiego, modificato dal d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116. Il testo infatti recitava come segue:

La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia

La Corte ha dichiarato incostituzionali le presenti disposizioni per eccesso di delega, dal momento che la relativa legge delega prevedeva solamente modifiche riguardanti la responsabilità disciplinare dei dipendenti e in particolare l'esercizio dell'azione disciplinare e non, invece, l'introduzione di disposizioni relative alla responsabilità amministrativa<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr. Corte costituzionale, 9 gennaio 2020, n. 61 (<https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>)

In ogni caso, la scelta di introdurre dei commi specifici può far intuire l'importanza che è stata data al *clamor fori*. Prima della pronuncia della Corte costituzionale, anche la Corte dei conti si è espressa in modi diversi a seconda del caso in esame.

Nella sentenza n. 29/2017 la sezione giurisdizionale della regione Veneto si esprime relativamente all'impatto mediatico di un episodio che ha comportato il risarcimento per danno d'immagine da parte dell'allora Presidente del Magistrato alle Acque di Venezia: «Costituiscono, pertanto, presupposti necessari per l'esercizio dell'azione una sentenza di condanna passata in giudicato per un reato del pubblico ufficiale commesso in pregiudizio della pubblica amministrazione nonché, in base a pacifica giurisprudenza contabile, anche il clamore mediatico (*clamor fori*) derivante dalla condotta illecita del soggetto agente, che rappresenta il modo attraverso il quale viene realizzato il nocumento alla reputazione dell'ente pubblico per effetto della condotta illecita del proprio dipendente.» Più avanti, inoltre, la Corte fa un ulteriore passo in avanti, identificando il danno all'immagine non con il comportamento illecito messa in atto, bensì con la diffusione della vicenda tramite i media, sottolineando che senza questo dettaglio, il danno all'immagine non si configurerebbe. In questo modo: «In relazione alla fattispecie dedotta in giudizio, tuttavia, va rilevato che il danno all'immagine non è insorto con la condotta illecita mantenuta dal soggetto agente, ma deve ritenersi integrato da un altro presupposto essenziale, quale la diffusione mediatica della vicenda, nel cui difetto detta tipologia di danno non si configura.»<sup>49</sup>

In un altro momento, invece, con la sentenza del 29 novembre 2018, n. 5, la sezione giurisdizionale di appello della regione Sicilia afferma che: «[...] il requisito della diffusione mediatica della vicenda, lungi da costituire elemento necessario per la configurazione del danno all'immagine, verrebbe considerato dalla legge come elemento di valutazione meramente eventuale e, comunque, destinato ad incidere

---

<sup>49</sup> Corte dei Conti, sez. giur. Veneto, 19 gennaio 2017, n. 29 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/VENETO/SENTENZA/29/2017>)

ai soli e limitati fini della determinazione del “*quantum*” risarcibile, non inferiore a sei mensilità dell’ultima retribuzione.»<sup>50</sup>

Successivamente alla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni relative alla quantificazione del danno, nella già menzionata sentenza della Corte dei conti n. 259/2020 si ribadisce che il clamore mediatico non costituisce la lesione in sé del bene tutelato, ma che ne indica la dimensione. Si aggiunge inoltre che bisogna considerare anche il fatto che questo elemento è adatto ad intaccare negativamente la fiducia dei consociati.

La tutela dell’immagine della pubblica amministrazione integra l’obiettivo di preservare il decoro e il prestigio di questo apparato amministrativo e, al fine di mantenere queste componenti ad un livello alto, è necessario proteggerlo anche dalla risonanza mediatica molto forte presente quotidianamente, appurato che questa ha un potere influente nella percezione pubblica. Bisogna dunque dare atto all’elemento del *clamor fori* di possedere un ruolo pressoché centrale in questo tipo di questioni, dal momento che, come sottolineato dalla sezione contabile veneta, senza di esso, a volte non si potrebbe nemmeno parlare di danno all’immagine.

## **2. Le conseguenze successive alla realizzazione del danno**

Quando si concretizza la malaugurata previsione della fattispecie in esame, le conseguenze possono intaccare innanzitutto la struttura interna della pubblica amministrazione; dunque, sarà necessario un riordino delle proprie risorse che potrebbe incidere nel perseguimento del buon andamento, ma una conseguenza forse ancora più impattante potrebbe riguardare il mondo esterno all’ente, ovvero potrebbe essere compromessa la propria credibilità.

In questo paragrafo verranno analizzati i due scenari menzionati, portando un noto caso di corruzione come esemplificazione anche in virtù delle considerazioni svolte finora.

---

<sup>50</sup> Corte dei Conti, sez. giur. di appello Sicilia, 29 novembre 2018, n. 5 (<https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=a8929289-ce66-4f6a-9930-5025929e637f>)

### ***2.1.La lesione del buon andamento e la perdita di credibilità***

Come già menzionato più volte all'interno di questo trattato, il principio del buon andamento è previsto nella Carta costituzionale, all'articolo 97, ed è nominato all'interno della legge n. 241/90. Insieme ai principi di legalità e imparzialità, serve ad orientare l'azione amministrativa verso l'obiettivo del perseguimento dell'interesse pubblico.

È possibile declinarlo in varie accezioni e collegarlo agli criteri cui si ispira l'attività amministrativa.

Innanzitutto, può essere una sintesi dei principi di efficacia, efficienza ed economicità. Un'amministrazione è efficace se il risultato ottenuto è in linea con gli obiettivi prestabiliti, ma se oltre ad aver conseguito il proprio fine, lo si consegue utilizzando il minor numero di risorse possibili, mettendo dunque in atto il criterio dell'economicità, l'amministrazione diventerà, in aggiunta, efficiente. Pertanto, una PA che non spreca i beni in proprio possesso e che è efficace ed efficiente, può essere una definizione di ciò che significa dirigere la propria azione sotto il principio del buon andamento.

Un passo ulteriore può essere compiuto se si tiene in considerazione che, in ogni caso, l'obiettivo da proporsi è rispondere alle esigenze dei consociati. È necessaria un'azione che non sia solo conforme ai criteri sopra citati (efficacia, efficienza ed economicità), che non si limiti quindi solo a curare l'aspetto "interno" della propria organizzazione, relativo all'assetto e utilizzo delle proprie risorse, ma che, oltre a questo, si preoccupi di mantenere al centro dell'attenzione l'utente finale della propria azione: il cittadino.

In questo modo è possibile affermare che la pubblica amministrazione stia assolvendo al proprio compito di rispettare l'esigenza di un buon andamento.

Dopo questo breve excursus e tenendo in considerazione le riflessioni della Corte dei conti nella sentenza n. 10/2003, è possibile dedurre quali possono essere le possibili conseguenze nell'eventualità in cui si verificasse un caso di danneggiamento dell'immagine di un ente pubblico.

In occasione del danno *de quo*, le risorse vengono impiegate nel ristoro dell'immagine della pubblica amministrazione e la quantità necessaria inevitabilmente varia in base alla grandezza dell'illecito compiuto, ovvero a seconda dell'eco mediatico successivo alla diffusione della notizia. Dunque, indirizzare i propri mezzi verso questo tipo di eventi impreveduti, comporta immancabilmente il venir meno dell'applicazione del criterio dell'economicità. Di conseguenza, già solamente da questo punto di vista il buon andamento viene intaccato.

Ciò che forse è ancora più impegnativo rispetto al ripristino della propria immagine, è instaurare nuovamente un rapporto di fiducia solido con i cittadini, i quali vengono inevitabilmente influenzati negativamente dal reato commesso. Nondimeno, come ricorda la sentenza della Corte dei Conti del 25 marzo 2022, n. 208, le prescrizioni relative al mantenimento di un comportamento conforme al decoro, al rispetto del principio del buon andamento e che non nuoccia all'immagine della pubblica amministrazione sono presenti già nei commi 1 e 2 dell'articolo 2 del Codice Bassanini risalente all'anno 2000.

Questa sentenza spiega inoltre in modo molto chiaro in cosa consiste la lesione del principio in questione, collegandola alla perdita di credibilità che ne consegue: « [...] il danno all'immagine della P.A., pur classificandosi quale danno erariale, è contrassegnato dalla lesione del buon andamento dell'Amministrazione, la quale, a causa delle condotte illecite di agenti infedeli, perde credibilità, fiducia e apprezzamento poiché ingenera la convinzione che tali comportamenti rappresentino l'ordinario modo di agire e non soltanto nei cittadini amministrati, ma anche oltre, per la facilità che tali comportamenti hanno di espandersi al di là degli angusti limiti dell'ambiente in cui si sono sviluppati, sia professionalmente che geograficamente inteso.»<sup>51</sup>

In questo caso, il giudice contabile sottolinea un punto fondamentale: il comportamento scorretto di un esponente del lavoro pubblico, anche in veste del

---

<sup>51</sup> Corte dei Conti, sez. I App., 25 marzo 2022, n. 208 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/PRIMA%20SEZIONE%20CENTRALE%20DI%20APPELLO/SENTENZA/208/2022>)

ruolo che esercita, è sufficiente a far in modo che si creda che tutta quella categoria di lavoratori porti avanti quel determinato tipo di condotta. Soprattutto, se non si tratta di un caso sporadico ma di eventi ripetuti, anche se coinvolgono contesti e situazioni diversi tra loro. Ancora una volta, l'esempio lampante per meglio raffigurare la questione sono le vicende relative ai c.d. "furbetti del cartellino". Ciononostante, questi fatti verranno esaminati nel paragrafo 3, date le conseguenze anche a livello legislativo a cui hanno portato e che meritano una trattazione separata.

Tuttavia, è possibile, come di seguito, impiegare un altro episodio riguardante un noto fatto di corruzione e che ben illustra tutto ciò che è stato detto fino a questo momento.

## ***2.2. Esempio di applicazione della fattispecie: gli episodi corruttivi relativi alla realizzazione del sistema MOSE a Venezia***

Nel 2008 la Guardia di finanza, in seguito a delle irregolarità emerse nel corso di una verifica fiscale nei confronti di una società collegata ai lavori di costruzione del sistema MOSE (acronimo che sta per "Modulo Sperimentale Elettromeccanico", il sistema di barriere finalizzate a proteggere Venezia dall'acqua alta), avvia un'indagine che verrà soprannominata "la nuova Tangentopoli d'Italia"<sup>52</sup>. Gli accertamenti sono iniziati infatti successivamente all'ipotesi formulata dai magistrati della procura di Venezia, i quali sostenevano che il denaro collegato alla costruzione del MOSE fosse implicato in operazioni anomale.

Invero, le operazioni portano alla scoperta di un sistema di corruzione diffuso, che coinvolge più persone, tanto da far capire che non si trattava di eventi sporadici, bensì di un meccanismo attuato in modo sistematico.

Per comprendere al meglio i motivi che portano alla condanna per danno all'immagine in questo determinato evento, verrà analizzata la sentenza della Corte dei conti della sezione giurisdizionale regionale per il Veneto n. 28/2017,

---

<sup>52</sup> Si veda: G. Marchina, *Inchiesta Mose, tutto quello che c'è da sapere (spiegato in tre minuti)* in *Open Online*, 14 novembre 2019 (<https://www.open.online/2019/11/14/tutto-quello-che-ce-da-sapere-inchiesta-sul-mose-spiegato-in-tre-minuti/>), ultimo accesso: 6 agosto 2024)

riguardante il giudizio di responsabilità per danno all'immagine e danno da disservizio<sup>53</sup> causato dall'allora Presidente della Regione, G.G.

Il signor G., già condannato per reati commessi a danno della Pubblica Amministrazione, viene esaminato a seguito della specificità delle azioni illecite compiute, che grazie alla confessione di altre persone indagate e alle prove documentali, portano alla scoperta di un sistema ben consolidato e portato avanti già da diversi anni.

Il principale reato che viene contestato è la corruzione: G., infatti, riceveva uno stipendio annuale per compiere atti contrari ai suoi doveri, oltre che altre specifiche ed ingenti somme di denaro per il rilascio del parere favorevole sui progetti in corso, tra cui quello relativo al MOSE. In aggiunta, questo progetto veniva gestito dal Consorzio Venezia Nuova (di cui è stata confermata dalla Corte la natura pubblicistica), che, operando grazie ai sussidi pubblici, metteva in pratica metodicamente attività corruttive col fine di mantenere salda la propria posizione nei finanziamenti e nei lavori. Nel caso specifico, ciò riguardava anche la possibilità di esimersi dalla vigilanza e dai controlli previste dalle normative. In questa circostanza, la presenza dell'ex Presidente era necessaria per facilitare l'andamento del sistema illecito creatosi intorno a questo progetto. Si legge nella sentenza della Corte dei conti che i pagamenti corrisposti a G.: «[...] sarebbero rientrati nel cosiddetto “fabbisogno sistemico”, ossia una sorta di “secondo stipendio”, corrisposto dal CVN [Consorzio Venezia Nuova] e/o da imprese che ne facevano parte, per appianare ogni “ostacolo” giuridico, politico, finanziario, che si fosse presentato nello svolgimento degli affari dello stesso CVN e delle imprese ad esso associate, e, quindi, sia nelle attività collegate al MOSE, sia anche nei *project financing* per opere pubbliche.»<sup>54</sup> In più, la partecipazione di G. è stata rilevata anche in episodi di favoritismi nei confronti delle ditte impiegate nei lavori dello stesso progetto, come la deliberata sostituzione dell'autorità addetta alle valutazioni ambientali dell'opera (l'Assessorato Ambiente, sostituito con l'Assessorato

---

<sup>53</sup> Poiché il tema di discussione è inerente al danno all'immagine, verrà esposta solo la parte relativa a questa fattispecie

<sup>54</sup> Corte dei conti, sez. giur. reg. Veneto, 18 gennaio 2017, n. 28 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/VENETO/SENTENZA/28/2017>)

Infrastrutture della Regione), con l'obiettivo di assicurare una ricompensa economica in cambio dell'emissione di provvedimenti favorevoli alle imprese implicate. Sempre con lo stesso scopo, sarebbe stata estromessa dal monitoraggio anche l'ISPRA, ovvero l'ente strumentale del Ministero dell'Ambiente. Inutile riportare che gli stessi fenomeni corruttivi sono emersi anche in relazione all'approvazione del progetto definitivo del MOSE.

Non mancano inoltre episodi di frode fiscale e associazione a delinquere, tra cui la creazione di fondi neri allocati all'estero, in cui venivano immessi i proventi derivanti dall'emissione di fatture false o sovrapprezzo delle imprese coinvolte nei vari progetti, che servivano successivamente a finanziare le attività corruttive nei confronti di funzionari pubblici.

Infine, il signor G. faceva intestare tramite un prestanome le quote delle società per poter ottenere un guadagno dagli utili derivanti dall'approvazione dei *project financing* presentati alla Regione.

### ***2.2.1. La sussistenza del danno all'immagine***

La Procura regionale avanza una richiesta di risarcimento del danno all'immagine provocato da G. nei confronti della Regione Veneto.

Anche in questo caso, rileva il *clamor fori* successivo ai fatti. La Corte ritiene invero che: «[...] la diffusione della notizia debba considerarsi fondamentale per l'esistenza stessa del danno all'immagine, poiché detta diffusione costituisce l'unico modo attraverso il quale viene realizzato il nocimento alla reputazione e all'onorabilità dell'ente pubblico per effetto dell'illecito perpetrato.»<sup>55</sup> Tutt'al più viene richiamata la distinzione tra danno-evento e danno-conseguenza, confermando anche in questa casistica la necessità della sussistenza del secondo, rappresentato per l'appunto dal deterioramento dovuto al comportamento illecito.

Dal momento che la condotta di G. è andata ad intaccare le finanze pubbliche e a danneggiare la reputazione dell'ente agli occhi dei consociati, viene fatto un richiamo anche ai principi di buon andamento e imparzialità. Essi sono definiti

---

<sup>55</sup> *Ibidem*

come “valori e diritti fondamentali”, che concorrono a definire l’identità dello Stato e dell’Unione europea e costituiscono insieme alla trasparenza e correttezza dell’azione dei funzionari pubblici un importante valore giuridico “posto a presidio della credibilità degli uffici pubblici”.

Nella quantificazione del danno, la Corte esplicita gli elementi presi in considerazione, ovvero la gravità del comportamento illecito, la divergenza tra la condotta attuata e la condotta che invece l’ex Governatore avrebbe dovuto osservare e se questo avvenimento è idoneo ad apportare un pregiudizio reputazionale. Nel caso di G., questi criteri diventano di fondamentale importanza, dal momento che si configurano tutti quanti: il delicato ruolo ricoperto, vale a dire di Presidente di Regione, riguarda una posizione raggiunta grazie alla fiducia riposta nella persona da parte dei cittadini, un *pactum fiduciae* osservabile dai voti che hanno permesso a G. di ricoprire quella carica. Con le sue azioni, egli ha consolidato un’attività corruttiva sistematica, perpetrata per anni e che prima dell’avvio delle indagini ha riguardato un progetto di rilievo strategico nazionale finanziato da risorse pubbliche. Non è possibile sostenere che queste condotte fossero conformi ai doveri imposti dal suo ruolo. Tutto ciò è stato invece idoneo a provocare un discredito nell’opinione pubblica su più livelli territoriali.

Per questi motivi, l’imputato si è visto condannato al risarcimento del danno provocato all’immagine della Regione Veneto.

### **3. “Furbetti del cartellino”: vicende e conseguenze legislative**

Con il termine “furbetti del cartellino” sono stati identificati tutti i dipendenti statali che attestavano falsamente la propria presenza in servizio, ad esempio timbrando l’entrata a lavoro, ma senza successivamente presentarsi o assentandosi dalle proprie mansioni.

Queste vicende si sono ripresentate più volte nel corso degli ultimi anni. Nel 2014 sono risultati essere 30 i dipendenti indagati del comune di Taggia in Liguria, accusati di assentarsi durante il lavoro per motivi personali, mentre due anni dopo in provincia di Reggio Calabria sono state emesse misure cautelari nei confronti di 24 persone dipendenti del comune di Oppido Mamertina, tutte ritenute responsabili di aver attestato falsamente la propria presenza in servizio con modalità fraudolenta.

Ancora, è del 2019 un'indagine chiamata “Exit” e avviata nei confronti dei dipendenti dell'ospedale Vittorio Emanuele di Gela, che ha portato poi alla denuncia di diciotto lavoratori, i quali timbravano il badge, ma poi si allontanavano ingiustificatamente dall'ospedale<sup>56</sup>.

Sono solamente alcuni esempi della problematica in esame, ma non è difficile reperire online altri articoli al riguardo. Si tratta di un fenomeno talmente diffuso e percepito come impattante dalla comunità, che ha avuto modo di essere identificato con un nominativo proprio e in grado di far riconoscere immediatamente l'evento in questione, ovvero, come più volte citato, “furbetti del cartellino”. In questo caso specifico è possibile affermare che il *clamor fori* derivi dalla quantità dei casi in esame, piuttosto che dall'evento specifico, che hanno concorso a diffondere l'idea del dipendente pubblico come svogliato e perdigiorno, forte della propria posizione come lavoratore a tempo indeterminato.

Nel 2015 il Parlamento predispone la legge delega n. 124, denominata “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, grazie alla quale viene legittimata l'approvazione del decreto legislativo n. 116/2016, che intende porre un freno (o perlomeno provare a) al fenomeno dilagante dell'assenteismo fraudolento.

### **3.1. Il d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116 (il c.d. “Decreto sui furbetti del cartellino”)**

Il d.lgs. 116/2016 recante modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare si compone di tre articoli, ma è all'art. 1 in cui emergono le nuove previsioni idonee a modificare

---

<sup>56</sup> Per la contestualizzazione si veda: Ansa, *Trenta furbetti del cartellino a Taggia*, 28 marzo 2014 ([https://www.ansa.it/liguria/notizie/2014/03/28/trenta-furbetti-del-cartellino-a-taggia\\_927f08c1-c39a-46d2-9f67-09ba10253fce.html](https://www.ansa.it/liguria/notizie/2014/03/28/trenta-furbetti-del-cartellino-a-taggia_927f08c1-c39a-46d2-9f67-09ba10253fce.html)); Il Messaggero, *Furbetti del cartellino, 24 dipendenti comunali smascherati nel reggino*, 6 luglio 2016 ([https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/furbetti\\_cartellino\\_bltz\\_reggio\\_calabria-1840044.html?refresh\\_ce](https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/furbetti_cartellino_bltz_reggio_calabria-1840044.html?refresh_ce)); Il Fatto Quotidiano, “*Furbetti del cartellino*”, *timbravano il badge e se ne andavano: indagati 18 dipendenti dell'ospedale Vittorio Emanuele di Gela*, 28 aprile 2021 (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/04/28/furbetti-del-cartellino-timbravano-il-badge-e-se-ne-andavano-indagati-18-dipendenti-dellospedale-vittorio-emanuele-di-gela/6180598/>)

l'iter relativo al licenziamento per i dipendenti che attestino falsamente la propria presenza in servizio.

Al suddetto articolo si procede col modificare il comma 1 dell'art. 55-quater del d.lgs. n. 165/2001, fornendo una definizione di ciò che si intende con "falsa attestazione della presenza":

Costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso.

Si sottolinea che partecipa alla violazione anche chi abbia sostenuto questa condotta con i propri comportamenti attivi o passivi.

Successivamente viene enunciato in cosa consiste il nuovo procedimento disciplinare che verrà applicato in questa specifica casistica: nel caso in cui il lavoratore che mette in atto questo tipo di comportamenti illeciti venga sorpreso in flagrante (grazie all'utilizzo di strumenti di sorveglianza o registrazione delle presenze), si vedrà sospeso immediatamente senza la possibilità di percepire lo stipendio. In ogni caso, la sospensione cautelare viene attuata entro 48 ore dalla conoscenza del fatto.

L'abbreviazione delle tempistiche per il licenziamento *de quo* è ciò che contraddistingue questo decreto. Le previsioni in merito vengono inserite nel comma 3-bis dell'art. 55-quater e riguardano l'obbligo per l'Ufficio competente per i procedimenti disciplinare di emettere la contestazione dell'addebito contestualmente alla sospensione e convocare il dipendente con un preavviso di quindici giorni per poter comunque rispettare il diritto di fornire giustificazioni valide (anche scritte) in seguito alle proprie azioni. Ad ogni modo, il procedimento va concluso entro 30 giorni dal suo avvio, ma l'eventuale ritardo non compromette comunque il procedimento disciplinare, a meno che non venga intaccato il diritto di difesa del lavoratore e non venga superato il termine di 120 giorni previsto per la conclusione del procedimento del comma 4 dell'articolo 55-bis del TUIP.

All'articolo 3 del presente decreto si sottolinea che le novelle disposizioni si applicano ai casi successivi all'entrata in vigore del d.lgs, ovvero successivamente al 13 luglio 2016.

### ***3.2. La falsa attestazione della presenza in servizio e il collegamento con il danno all'immagine: il regime speciale della fattispecie***

Dipendenti pubblici che si assentano dal proprio posto di lavoro dopo aver timbrato la propria presenza o che addirittura si fanno aiutare da terzi a mettere in atto questo tipo di comportamenti non si adattano di certo alla previsione costituzionale di attuare una prestazione lavorativa contrassegnata da disciplina e onore, men che meno concorrono ad attuare i principi di economicità, efficienza ed efficacia.

Già nel decreto analizzato nel paragrafo precedente il legislatore ha inserito un rimando alla possibilità di includere la fattispecie nella sfera del danno all'immagine: «La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento»<sup>57</sup>. Nello stesso articolo erano state incluse disposizioni relative alla quantificazione del danno, che comunque “non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento”. Tuttavia, la Consulta ha giudicato incostituzionale questa previsione dal momento che la legge delega anzitutto non consentiva modifiche per quanto riguarda la possibilità di richiedere un risarcimento per danno all'immagine, ma che inoltre: «L'obbligatorietà del minimo sanzionatorio, imponendo al giudice di condannare il responsabile nella misura non inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, gli impedirebbe di dare rilevanza ad altre circostanze peculiari e caratterizzanti il caso concreto, anche in presenza di condotte marginali e tenui che avessero prodotto un pregiudizio minimo, violando sia il principio di proporzionalità che quello della gradualità sanzionatoria.»<sup>58</sup> La Corte afferma quindi che la sanzione in oggetto non possa essere predeterminata in modo rigido, bensì che debba essere adattata al caso

---

<sup>57</sup> Decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 recante Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare

<sup>58</sup> Corte Costituzionale, sentenza 9 gennaio 2020, n. 61 (<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=61>)

concreto secondo il principio di proporzionalità, dando al giudice la possibilità di verificare le circostanze specifiche, soprattutto in caso di danno minimo.

In ogni caso, rimane valida la possibilità di configurare la falsa attestazione in servizio anche come danno all'immagine dell'ente, già precedentemente introdotta dalla riforma Brunetta all'interno dell'articolo 55-quinquies del Testo unico sul pubblico impiego. La legge delega n. 15/2009, attuata poi dal d.lgs. 150/2009, supponeva infatti la possibilità di prevedere a carico del dipendente il risarcimento anche per la lesione dell'immagine causata all'ente<sup>59</sup>. In questo modo, al comma 2 dell'articolo sopra citato è stata aggiunta la disposizione relativa al risarcimento in esame.

In aggiunta, questa fattispecie è stata caratterizzata da una disciplina speciale: in contrasto con le regole trattate in questo capitolo per quanto riguarda la perseguibilità del danno all'immagine, nella casistica in esame non è necessario il requisito della condanna penale definitiva. Come ben esplicitato dalla Corte dei conti nella sentenza n. 111 risalente all'11 aprile 2018, la falsa attestazione in servizio costituisce "eccezione alla regola generale". Richiamando una precedente sentenza del 2017 in cui si disponeva la possibilità di imporre l'azionabilità del risarcimento del danno *de quo* già dalla pubblica amministrazione interessata, il giudice contabile spiega: «[...] il legislatore ha inteso prevedere un diverso e più rigoroso trattamento contro il fenomeno dell'assenteismo pubblico, fissando espressamente il principio per cui le condotte cosiddette assenteistiche sono causa di lesione all'immagine della P.A.»<sup>60</sup>

La stessa linea viene confermata dalla stessa Corte nel 2020, nella sentenza n. 313/2020, in cui, oltre a configurare sistematicamente la falsa attestazione in

---

<sup>59</sup> Il Governo è stato delegato a: «[...] prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione». Così lettera e), comma 2, art. 7, legge 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.* (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-03-04:15>)

<sup>60</sup> Corte dei conti, sez. giur. Sardegna, 11 aprile 2018, n. 111 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SARDEGNA/SENTENZA/111/2018>)

servizio come danno all'immagine, si attesta che la diffusione mediatica della notizia, seppur questa possa incidere nella misura del danno, nel dell'assenteismo fraudolento non rileva come fondamentale, dal momento che la percezione negativa nei confronti dell'immagine della PA si produce anche senza eco mediatica<sup>61</sup>.

### ***3.3. Situazione post d.lgs. 116/2016: le misure adottate sono veramente sufficienti?***

Avendo appurato la gravità delle condotte messe in atto dai dipendenti pubblici colpevoli di aver messo in atto azioni contrarie ai propri doveri e al ruolo da loro rivestito, le quali hanno portato il legislatore del 2016 a prevedere novità nella struttura del procedimento disciplinare, come l'introduzione di un iter più rapido, rimane da verificare se questi cambiamenti sono davvero sufficienti al contrasto del fenomeno dell'assenteismo fraudolento. Queste situazioni sono state inoltre classificate tout-court come idonee a configurare anche danno all'immagine dell'ente nei cui confronti vengono messi in atto certi comportamenti, comportando quindi un ulteriore costo da sostenere in capo al funzionario pubblico che sia stato licenziato per suddetti motivi. Prevedere una disciplina specifica per queste casistiche è dunque un deterrente bastevole a far in modo che queste non si ripropongano?

Dal monitoraggio eseguito nel 2019 dal dipartimento della Funzione pubblica è emerso che i licenziamenti nel settore pubblico sono aumentati del 35% rispetto all'anno precedente. Nello specifico, le sanzioni disciplinari relativi ai casi di falsa attestazione in servizio sono aumentate da 55 a 70<sup>62</sup>. Un ulteriore aumento messo in luce dalla Corte dei conti nel Giudizio di Parificazione del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario del 2022 è avvenuto nel 2023, con un 13% in più rispetto al 2021. Le false timbrature, inoltre, compongono il 30% dei casi che

---

<sup>61</sup> Cfr. Corte dei conti, sez. giur. Sardegna, 11 novembre 2020, n. 313 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SARDEGNA/SENTENZA/313/2020>)

<sup>62</sup> A. Marini, *Licenziamenti, impennata nella pubblica amministrazione: +35% nel 2019* in *Il Sole 24 Ore*, 22 gennaio 2020 (<https://www.ilsole24ore.com/art/licenziamenti-impennata-pubblica-amministrazione-35percento-2019-ACeQaQDB>, ultimo accesso: 9 agosto 2024) 4

portano al licenziamento<sup>63</sup>, ovvero la sanzione più dura e che, per via della natura conservativa del rapporto di lavoro, si tende nel possibile ad evitare.

Con l'evidenza dei dati emersi dalle varie ricerche, è possibile notare come questo male della pubblica amministrazione non sia stato, in realtà, curato. Nonostante le sanzioni siano diventate più ferree, con l'aggravante della configurazione del reato *de quo* come configurabili anche in altre fattispecie (nella situazione in esame, anche come danno all'immagini con conseguenti e relative sanzioni), i “*furberetti del cartellino*” hanno continuato a mettere in atto la stessa condotta che ha assorbito l'attenzione nazionale in più occasioni.

Se la strategia punitiva non funziona, considerando anche la pubblicità delle sanzioni contenuta all'interno dei codici di condotta nazionali e dei codici specifici per ogni PA, nonché delle stesse previsioni contenute nel Testo unico del pubblico impiego, che rendono di fatto conoscibili sia quali sono le condotte illecite, sia le conseguenze delle stesse, la domanda che sorge è la seguente: vale la pena continuare la propria strada su questo sentiero, oppure può diventare più proficuo cambiare la propria visione e i mezzi attraverso cui si intende disincentivare determinati eventi?

Utilizzando la filosofia che portò Beccaria a scrivere il suo celebre “*Dei delitti e delle pene*”, forse non è la pena più dura – in questo caso il licenziamento – il miglior deterrente da adottare nei casi in cui la persona metta in atto comportamenti illeciti. Certamente, è la conseguenza opportuna, soprattutto in virtù del principio di proporzionalità e di pubblicità dell'esercizio disciplinare. Tuttavia, una strategia più efficace potrebbe consistere nell'agire all'origine, prima che l'individuo concretizzi il reato, attraverso una rieducazione del comportamento del lavoratore, portandolo ad essere più consapevole della posizione che ricopre e a far in modo che conformi volontariamente e coscientemente la propria condotta alle caratteristiche solenni che dovrebbero configurare un dipendente pubblico.

---

<sup>63</sup> M. Mobili, «*Furberetti del cartellino*» crescono. *Quanto frutta il secondo lavoro illegale* in *Il Sole 24 Ore*, 9 luglio 2023 (<https://www.ilsole24ore.com/art/furberetti-cartellino-crescono-quanto-frutta-secondo-lavoro-illegale-AFFKrG>, ultimo accesso: 9 agosto 2024)

**CAPITOLO III:**  
**LA TUTELA DELL'IMMAGINE DELLA PA: QUESTIONI DI CONDOTTA**  
**E SFIDE ATTUALI**

**1. I limiti delle normative attuali**

In seguito a ciò che è stato affrontato nel capitolo precedente, è possibile fare due constatazioni: la prima è che c'è una sostanziosa normativa posta in difesa dell'immagine della pubblica amministrazione, partendo dai codici di condotta nazionale e specifici per ogni PA, arrivando alla creazione di fattispecie ad hoc che comportano l'adozione di un procedimento specifico, come nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio, oppure l'imputazione di un'altra tipologia di danno successivamente alla prima condanna, come nel caso del danno all'immagine. La seconda, è che nonostante ci sia tutta questa legislazione, vengono ancora realizzate condotte improprie da parte dei dipendenti pubblici. Questi comportamenti, inoltre, riguardano per lo più casi in cui la propria presenza a lavoro viene falsamente attestata, se si tratta di impiegati o comunque dipendenti non ai vertici, fino ad arrivare ad episodi di corruzione e abuso della propria posizione se questi riguardano funzionari appartenenti a livelli più alti.

I codici di condotta (da soli) rimangono ancora il miglior strumento per prevenire questa tipologia di fenomeni? Come già visto nel primo capitolo, c'è stata un'evoluzione relativa a questi testi, che sono stati adattati, man mano, alle esigenze che la società manifestava al momento della creazione o riscrittura dei testi in questione, fino ad arrivare nel 2023 con un DPR che includeva anche disposizioni relative all'utilizzo dei social network, che sono tra le ultime vittorie della tecnologia moderna.

Dunque, è possibile affermare che ci sia una pubblicità delle regole a cui i dipendenti pubblici devono attenersi, le quali sono conoscibili anche tramite il Testo unico per il pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001). In questo decreto legislativo, infatti, sono contenute tutte le informazioni necessarie per poter adeguare il proprio comportamento ai dettami previsti se non dal proprio ente di

appartenenza, addirittura dall'impianto statale e, se non sono direttamente contenute nel Testo, viene indicato dove poterle reperire.

Nonostante ci sia una chiara conoscibilità della condotta che si auspica venga adottata del dipendente pubblico, continuano a verificarsi casi di illeciti commessi da parte di questa categoria di lavoratori. Le cui azioni, tra l'altro, vanno a ripercuotersi sull'immagine della pubblica amministrazione, creando un effetto domino che arriva ad intaccare la fiducia dei cittadini.

### ***1.1. 33 su 36: i numeri del Quality of Government Index***

Nel 2004 i professori Bo Rothstein e Soeren Holmberg fondano, all'interno del dipartimento di scienze politiche dell'università di Gothenburg, il *Quality of Government (QoG) Institute*, un istituto di ricerca indipendente che svolge studi riguardanti la governance e la burocrazia dei vari paesi. Uno degli indici che viene calcolato da questi ricercatori è il *Quality of Government Index*, il quale è composto da tre variabili: il livello di corruzione, le caratteristiche della legislazione e il rispetto della legge e la qualità della burocrazia. Nella classifica che deriva dallo studio svolto sui dati risalenti al 2022, l'Italia occupa il trentatreesimo posto su 36 paesi analizzati, posizionandosi quindi come terz'ultima<sup>64</sup>.

Come riportato in un articolo di Confcommercio, questa posizione e l'arretratezza che ne consegue sono causa di maggiori costi pubblici: «Infatti, una maggiore crescita del Pil genererebbe maggiori entrate, minore disavanzo e, dunque, minore debito sia come dimensione dello stock, sia in rapporto al Pil»<sup>65</sup>. Non è necessario ricorrere a “ricette fantasiose”, come afferma la redazione di Confcommercio, ma “basterebbe semplicemente migliorare la qualità della pubblica amministrazione”. Non serve quindi ricorrere a stratagemmi o all'impiego di ulteriori risorse, è possibile lavorare con ciò che è già presente all'interno del sistema e ciò che è già

---

<sup>64</sup> True Numb3rs, *La burocrazia italiana è tra le peggiori al mondo*, (<https://www.truenumbers.it/pubblica-amministrazione-burocrazia-riforma/>, ultimo accesso: 4 settembre 2024)

<sup>65</sup> Confcommercio, *Qualità della burocrazia, Italia terzultima tra i Paesi Ocse*, 3 luglio 2020 (<https://www.confcommercio.it/-/burocrazia-italia-terzultima>, ultimo accesso: 4 settembre 2024 )

presente ed impatta notevolmente sulla buona riuscita dei vari obiettivi delle amministrazioni è il capitale umano.

### ***1.1.1. Come il capitale umano influenza l'immagine della pubblica amministrazione***

Per poter vigilare sul corretto andamento della gestione del capitale umano, nel 2022 Renato Brunetta istituì il primo comitato scientifico preposto, i cui compiti (come si legge dalla pagina web del Ministero per la Pubblica Amministrazione) sono: “valutare l'efficacia delle azioni e delle politiche messe in campo per selezionare e formare la classe dirigente della Pubblica amministrazione, validare i rapporti annuali che la Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna) e Formez PA redigeranno, secondo i rispettivi ambiti di attività, e mettere a punto un'analisi sull'attuazione amministrativa dei Piani nazionali di ripresa e resilienza nei principali Paesi Ue e sui cambiamenti organizzativi indotti in Italia dal Pnrr”<sup>66</sup>. I risultati, disponibili nel primo rapporto presentato a settembre dello stesso anno, fotografano la situazione esistente pre-pandemia (i dati si riferiscono al 2020 e agli anni precedenti): una pubblica amministrazione caratterizzata da “dimagrimento eccessivo” dal punto di vista delle risorse umane e confrontata agli altri paesi europei. Il lato positivo riguarda la valutazione di coerenza, dal momento le criticità presenti erano ben note e non nascoste e per questo motivo le misure intraprese rispondono correttamente a questa esigenza di miglioramento<sup>67</sup>.

Per poter portare avanti un'azione omogenea, è necessario che tutte le persone coinvolte siano sottoposte alle stesse regole operative, fondamentali per la buona riuscita degli scopi prefissati. Anche per questo motivo, infatti, esistono i codici di condotta. È utile sottolineare tuttavia, che altre disposizioni in merito al comportamento a cui ispirarsi sono inserite all'interno della Costituzione.

---

<sup>66</sup> Ministero per la Pubblica Amministrazione, *Capitale umano pubblico, Brunetta nomina comitato per valutare l'impatto delle riforme in Italia e nell'UE. Sergio Fabbrini alla guida*, 2 marzo 2022 (<https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/02-03-2022/capitale-umano-pubblico-brunetta-nomina-comitato-valutare-limpatto>, ultimo accesso: 12 ottobre 2024)

<sup>67</sup> Si veda: *Rapporto del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico*, 2022 ([https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Rapporto\\_Comitato\\_scientifico\\_valutazione\\_riforme.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Rapporto_Comitato_scientifico_valutazione_riforme.pdf))

Quando una persona interna all'amministrazione si discosta dalla strada già tracciata, genera delle conseguenze su vari livelli. Primariamente all'interno dell'amministrazione stessa, dal momento che non è possibile sfuggire alla punizione per via del principio di obbligatorietà di esercizio dell'azione disciplinare, il quale impone ai superiori di procedere con le eventuali sanzioni (pena una sanzione a loro volta se questi non lo rispettano) e, se l'azione ha un impatto collettivo più o meno grave, si ha una reazione anche a livello pubblico da parte dei consociati. In questo modo, è facilmente comprensibile quanto semplice può essere provocare una lesione all'immagine del proprio ente di appartenenza, una perdita di sfiducia da parte dei cittadini e successivi feedback negativi all'interno delle varie classifiche internazionali, che vanno ad intaccare a loro volta le risorse pubbliche, che potrebbero essere utilizzate meglio. Si è di fronte ad un circolo vizioso.

La sentenza della Corte dei conti dell'Emilia-Romagna n. 152/2021 porta ulteriori chiarimenti relativamente alla gravità delle conseguenze delle condotte poste in essere, soprattutto in relazione ad una prospettiva in cui la pubblica amministrazione si descrive attraverso i comportamenti dei propri dipendenti.

### ***1.2. Lezioni apprese dal caso "Mazzettopoli"***

Con questo termine è stato ribattezzato il caso relativo a dei dipendenti del comune di Ferrara, appartenenti al settore edilizio, i quali accettavano tangenti per velocizzare e snellire alcune pratiche di vario interesse. Tra questi, si trova R.T., il quale all'epoca dei fatti ricopriva il ruolo di dipendente geometra, condannato per corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio e corruzione per atto d'ufficio. Seguitamente alla verifica della sussistenza della sentenza penale irrevocabile di condanna, è stata intrapresa la strada del risarcimento per danno all'immagine dell'ente interessato, ovvero il Comune di Ferrara.

Nell'ambito della quantificazione del danno, la Corte dell'Emilia-Romagna enuncia anche quali sono gli indicatori di lesività presi in considerazione: il criterio soggettivo, dal momento che il signor T. ricopriva il ruolo di agente pubblico, dunque gli interessi con i quali lavorava andavano ad impattare direttamente sul territorio urbano, che è di pubblica rilevanza; il criterio oggettivo, nel quale si

sottolineano la gravità, pluralità e volontarietà delle azioni che sono andate ad intaccare la pubblica amministrazione di riferimento, infine, rileva il punto di vista sociale, che si associa alla risonanza mediatica che ha avuto nella collettività e che ha aumentato la lesività sopra citata.

Per riassumere le vicende prese in esame, la Corte si rivolge ai fatti accaduti come una “grave strumentalizzazione illecita della funzione pubblica da parte del convenuto”<sup>68</sup>. Successivamente si chiarisce in quale occasione si verifica il danno da perdita di immagine pubblica, ovvero quando “negli amministrati, o se si vuole nello Stato Comunità, si incrinano quei naturali sentimenti di affidamento e di “appartenenza” alle istituzioni che giustifica la stessa collocazione dello Stato Apparato e degli altri Enti, e specialmente degli Enti Territoriali (quali enti “esponenziali” della collettività residente nel loro territorio), tra “le più rilevanti formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell’uomo”<sup>69</sup>. Viene inoltre citato un elemento, che in questo elaborato è stato fino a questo momento considerato come sottinteso nella relazione che si crea tra il dipendente pubblico e l’amministrazione di appartenenza: il principio di immedesimazione organica. Con questo termine si intende il principio tale per cui la condotta perpetrata dal dipendente viene immediatamente ricollegata all’ente di appartenenza. Anche da questo punto di vista viene fatto rilevare il danno all’immagine, dal momento che, se l’amministrazione deve perpetrare un’azione improntata al buon andamento, dunque essere intrinseca dei valori costituzionalmente protetti, nel momento in cui anche una sola persona al suo interno agisce contrariamente a questi, l’amministrazione intera ne risente (sia dal lato esterno che interno). Una parte del meccanismo rappresenta la macchina intera. Fatti come quelli presi in considerazione nella vicenda in esame portano la collettività a credere che gli illeciti siano rappresentativi della pubblica amministrazione specifica, se non addirittura di tutto il complesso amministrativo territoriale. Chiarisce la Corte emiliana: «Ne consegue che l’idea di una amministrazione pubblica, posta al servizio della collettività ed a spese della collettività stessa, è vanificata da quei comportamenti

---

<sup>68</sup> Corte dei conti, sez. giur. Emilia-Romagna, 14 aprile 2021, n. 152 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/EMILIA%20ROMAGNA/SENTENZA/152/2021>)

<sup>69</sup> *Ibidem*

illeciti (penali e contabili) di dipendenti che ritengono di agire in modo arbitrario, antepoendo, senza alcuno scrupolo, le proprie esigenze e i propri interessi patrimoniali agli obblighi di servizio, fino a macchiarsi di gravissimi episodi corruttivi»<sup>70</sup>.

Per concludere, ciò che inoltre interessa in questa vicenda è l'elemento psicologico, che risulta avere carattere doloso: questo significa che T. era ben cosciente dei doveri che la sua posizione di pubblico ufficiale richiedeva di mantenere; tuttavia, egli ha deciso di agire contrariamente a ciò che gli si veniva demandato in seguito all'assunzione di quel determinato ruolo, andando ad integrarsi una "gravissima infedeltà funzionale".

Questa sentenza è stata utile al fine di chiarire, in via esemplificativa, ciò che è stato detto finora, dal momento che la Corte contabile dell'Emilia-Romagna ha analizzato più aspetti che vanno ad integrare un danno all'immagine, che, seppur siano significativi soprattutto per la conseguente quantificazione a livello monetario, rilevano anche per poter intraprendere una strada più ampia, che, tenendo a mente il principio dell'immedesimazione organica, porta alla domanda: quali sono le conseguenze se questi illeciti accadono ripetutamente ad un livello più ampio?

### ***1.3. Un'amministrazione, tutte le amministrazioni***

L'osservazione sollevata dalla Corte dei conti della Regione Emilia-Romagna relativa all'immedesimazione tra dipendente e amministrazione di appartenenza è utile per poter riflettere sulle conseguenze che questa condizione porta nell'andamento dell'apparato amministrativo. Come già si diceva nel primo paragrafo del primo capitolo, il pubblico dipendente è rappresentativo dell'istituzione statale nella sua completezza, date le mansioni svolte; è necessario quindi che svolga i suoi compiti "con disciplina ed onore". Nel caso in cui si uscisse dal tracciato già scritto, si verificano ripercussioni non solo nei confronti dell'amministrazione di riferimento, ma dato che ogni ente va a formare il grande

---

<sup>70</sup> *Ibidem*

complesso amministrativo, l'immagine dell'intera pubblica amministrazione italiana ne esce ammaccata.

Questo porta a contraccolpi su più fronti: dal punto di vista sociale si verifica una perdita di credibilità che porta poi ad una perdita di fiducia da parte dei cittadini, nonché il rischio che tutte le amministrazioni vengano identificate nella condotta negativa perpetrata da un dipendente di un'amministrazione sola e dal punto di vista economico, dal momento che queste lesioni devono essere rimarginate anche finanziariamente. A questo punto è anche facile immaginare cosa accade quando si verificano scandali interni ai vari enti statali di dimensione più elevata.

La banca dati della Corte contabile è gremita di sentenze accertanti il danno *de quo*<sup>71</sup>: per ciascuna di esse è quindi necessario applicare il ragionamento fatto poco fa e come risultato si avranno i dati riportati all'interno del paragrafo 1.2.

A questo punto si ritorna nuovamente alla domanda con cui è stato concluso il secondo capitolo: dal momento che tutti gli obblighi e i doveri che ci si aspetta vengano onorati dal dipendente pubblico sono già conoscibili all'interno della Costituzione, del Testo unico sul pubblico impiego e nei vari codici di condotta, è sufficiente fare affidamento solamente sul principio di pubblicità di questi ultimi, oppure è necessario svolgere un lavoro più approfondito e mirato, affinché il pubblico dipendente interiorizzi dal punto di vista etico ciò che il ruolo ricoperto veramente richiede? Se alcune volte l'elemento psicologico è rilevante, come sottolineato nella sentenza della Corte dei conti della sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna n. 152/2021, varrebbe la pena puntare sull'educazione dei lavoratori pubblici.

---

<sup>71</sup> Per alcuni esempi più recenti, si vedano le sentenze della Corte dei Conti: sez. giur. Sardegna, n. 48/2024 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SARDEGNA/SENTENZA/48/2024>), sez. giur. Lombardia, n. 66/2024 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/LOMBARDIA/SENTENZA/66/2024>), sez. giur. Toscana, n. 46/2024 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/TOSCANA/SENTENZA/46/2024>), sez. giur. Emilia-Romagna, n. 56/2024 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/EMILIA%20ROMAGNA/SENTENZA/56/2024>), sez. giur. Abruzzo, n. 104/2024 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/ABRUZZO/SENTENZA/104/2024>)

Sempre in riferimento alla corruzione, nel 2017, in uno dei tavoli di lavoro degli Stati Generali della Lotta alle Mafie, l'ex presidente dell'Anac Raffaele Cantone insieme ad altri esperti ha preso in esame delle possibili soluzioni che potrebbero essere efficaci per il problema e che porterebbero anche ad un ritorno in termini di immagine pubblica. Tra queste, viene menzionata anche la predisposizione di "codici etici di sintesi", ovvero la creazione di un codice etico che contenga al suo interno linee guida derivanti sia dai modelli privatistici, che dai modelli pubblicistici<sup>72</sup>, puntando essenzialmente sulla prevenzione. Quest'ultima potrebbe essere infatti un'opzione idonea alla risoluzione del problema e determinate tipologie di codici etici sono già presenti all'interno di alcune amministrazioni. Ciò che manca e che potrebbe invece risultare efficace, è l'interiorizzazione di un concetto che ha la possibilità di massimizzare la prospettiva di buon andamento: l'etica pubblica.

## **2. Proposte di miglioramento attraverso l'etica pubblica**

La prospettiva di un'introduzione dell'etica nella dinamica della gestione del lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni non è in realtà del tutto estranea al legislatore italiano, il quale ha previsto un'aggiunta in relazione a questa tematica all'interno del Testo unico sul pubblico impiego quando c'è stata la modifica rinnovatrice del DPR n. 62/2013 e che ha introdotto il decreto 13 giugno 2023, n. 81. Si legge infatti all'interno del comma 7 dell'articolo 54 del d.lgs. n. 165/2001 relativo ai codici di comportamento:

Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi. Le pubbliche amministrazioni prevedono lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico.

---

<sup>72</sup> Si veda: Ministero della Giustizia, *Stati Generali della Lotta alle Mafie*, 23 novembre 2017, ([https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_22\\_1\\_4.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_22_1_4.page), ultimo accesso: 18 settembre 2024)

L'importanza di un lavoro svolto sulla base dei principi di integrità è già stata descritta all'interno del paragrafo 3.2 del primo capitolo di questo trattato: l'OCSE ha infatti raccomandato attraverso le sue linee guida quali devono essere le caratteristiche dell'azione dell'amministratore pubblico.

Il legislatore ha quindi ritenuto necessario portare l'attenzione sul tema dell'etica pubblica e forse la ragione potrebbe essere che: «vi sono molti modi in cui un funzionario pubblico può sacrificare l'interesse pubblico, a proprio vantaggio. Per esempio, sfruttando in modo improprio le risorse pubbliche, prestando ai cittadini un servizio di qualità scadente, danneggiando l'immagine delle istituzioni e, naturalmente, non lavorando (pur essendo pagato)»<sup>73</sup>. Questa è quindi una questione che si pone anche in relazione alla materia esaminata, ovvero per quanto riguarda l'immagine della pubblica amministrazione. Infatti, come espone la Corte dei Conti veneta nella sentenza n. 322/2009: «[...] il dovere di tutelare l'immagine ed il prestigio dell'Amministrazione deve essere considerato come valore di etica pubblica»<sup>74</sup>.

Prima di esaminare le motivazioni per le quali un'adeguata formazione sui temi etici potrebbe portare anche ad un ritorno dal punto di vista dell'immagine dell'ente, soprattutto nel settore della sanità, come nel caso della sentenza sopra citata, è necessario chiarire cosa si intende con “etica pubblica”.

### ***2.1. Un'etica di e per il lavoro nel pubblico impiego***

L'etica pubblica riguarda “l'insieme dei principi e delle norme di comportamento corretto in seno all'amministrazione pubblica” e questo comportamento deve essere corretto quando viene rivolto sia all'amministrazione di appartenenza, che nei confronti del pubblico<sup>75</sup>. Come è possibile dedurre, questa branca dell'etica è facilmente ravvisabile all'interno dei principi espressi nella Costituzione e dai quali

---

<sup>73</sup> B. G. Mattarella, *Il diritto dell'onestà*, cit., p. 35

<sup>74</sup> Corte dei Conti, sez. giur. reg. Veneto, 18 febbraio 2009, n. 322 (<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/VENETO/SENTENZA/322/2009>)

<sup>75</sup> V. Cerulli Irelli, *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative* in *Astrid Online* (<https://www.astrid-online.it/amministrazione-pubblica/malamminis/materiali/malamminis/note-e-con/index.html?page=2>, ultimo accesso: 18 settembre 2024)

dovrebbe ispirarsi il comportamento del funzionario pubblico, l'aggiunta che si presenta è la seguente: l'interiorizzazione che l'obiettivo ultimo deve essere mettere in pratica attività finalizzate al perseguimento degli interessi della collettività e non solamente il perseguire un'azione retta dal principio di legalità, che rimane comunque una componente fondamentale, ma non sufficiente. Questa è anche la differenza che si presenta con il lavoro nel settore privato: nel pubblico, il dipendente è al servizio del cittadino. Questo comporta non solo la necessità di mantenere una condotta consona nei rapporti con la collettività, ma anche che ciò comprende evitare comportamenti lesivi del decoro della posizione occupata. Se la finalità è il perseguimento dell'interesse pubblico, inteso come "le molteplici e diversificate utilità di cui la società ha bisogno"<sup>76</sup>, qualsiasi azione improntata al perseguimento dei propri fini personali diventa contraria ai principi dell'etica pubblica. La corruzione è tra le massime espressioni di attuazione impropria di azioni mirate ai propri interessi, ma anche dichiarare falsamente la propria presenza in servizio è inquadrabile in questa categoria.

Nella dottrina si sottolinea come la responsabilità per la correzione dei fenomeni di *maladministration* sia demandata quasi completamente al giudice penale, andando ad agire solo dopo la commissione dell'illecito. Tuttavia, sarebbe necessario delegare all'interno dell'aspetto normativo e amministrativo il compito di formare in modo corretto il lavoratore pubblico, concentrandosi quindi sulla prevenzione piuttosto che sull'impartire una punizione quando il danno è già stato commesso.

Come si vedrà successivamente, dare all'etica pubblica un ruolo di rilievo all'interno dell'amministrazione significa "educare" il funzionario pubblico alla comprensione del perché è necessario rispettare le disposizioni contenute all'interno dei codici di condotta, ma affinché ciò avvenga, è necessario che ci siano delle determinate basi. Innanzitutto, bisogna che l'ente rispetti il principio di

---

<sup>76</sup> S. Del Gatto, *La dimensione amministrativa del conflitto di interessi e il principio di buona amministrazione*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1° giugno 2014, fascicolo 2 in *De Jure* – Giuffrè Francis Lefebvre ([https://dejure.it/#/ricerca/dottrine\\_documento?idDatabank=13&idDocMaster=10934284&idUnitDoc=0&nVigUnitDoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false](https://dejure.it/#/ricerca/dottrine_documento?idDatabank=13&idDocMaster=10934284&idUnitDoc=0&nVigUnitDoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false), ultimo accesso: 16 ottobre 2024)

legalità, successivamente è fondamentale che le azioni vengano ponderate in base all'interesse di riferimento, che, nella cesta dei vari interessi pubblici tutelabili, può assumere diverse vesti e, alle volte, confliggere con un altro interesse sempre collettivamente rilevante. È quindi necessario che ci sia un'adeguata flessibilità nel momento in cui si esegue una scelta.

Prima di continuare questo discorso però, è doveroso spiegare le differenze concettuali tra le tipologie di codici disponibili, dal momento che potrebbe verificarsi la tendenza a confondere il codice di condotta con il codice etico.

## ***2.2. Codici e doveri***

Nella delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 riguardante le linee guida dell'ANAC in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche, viene riportata la differenza tra codici di condotta e codici etici, anch'essi adottati dalle singole amministrazioni. Mentre i primi hanno natura giuridica, dunque le regole riportate in essi vanno rispettate a prescindere dalla propria adesione morale relativa agli obblighi imposti proprio in virtù dell'appartenenza all'ordinamento giuridico, i secondi hanno una dimensione strettamente valoriale e sono previsti su autonoma iniziativa delle amministrazioni per ampliare i doveri già previsti nei codici di condotta. Inoltre, il mancato rispetto delle disposizioni riportate nei codici etici non genera responsabilità di tipo disciplinare<sup>77</sup>, bensì vengono individuate sanzioni di carattere etico-morali, “in quanto fondate essenzialmente sulla riprovazione che i componenti del gruppo esprimono in caso di violazione delle regole autonomamente fissate”<sup>78</sup>.

È necessario evidenziare un altro aspetto relativo all'utilizzo di codici etici e che rileva al fine dell'esplicazione dell'azione amministrativa: essi non riguardano la condotta dei dipendenti in quanto “prestazione lavorativa”, bensì

---

<sup>77</sup> Si potrebbe apportare un'ulteriore distinzione, che è quella relativa ai codici “disciplinari”, i quali, come preannuncia il nominativo, rilevano dal punto della responsabilità disciplinare. Inoltre, nella dottrina si presenta un'aggiuntiva tipologia, ovvero i codici “deontologici”, ma essi non interessano ai fini della trattazione in esame.

<sup>78</sup> Delibera ANAC 19 febbraio 2020, n. 177, cit., “Codice etico e codice di comportamento”, pag. 6

“specificatamente, in relazione alla dimensione pubblica di questa attività, e quindi, in varia misura, all’esercizio della funzione assegnata all’ufficio”<sup>79</sup>.

Dunque, questi codici possono risultare utili non solo al fine di indirizzare la condotta del dipendente relativamente alla sua condotta lavorativa in senso stretto, piuttosto a permettere che la condotta del singolo dipendente si conformi alle altre appartenenti ai colleghi, in modo da riuscire a creare un unico corpo sociale che agisce coerentemente a delle regole, sì autoimposte, ma anche necessarie a garantire un positivo ottenimento dei risultati e un ambiente lavorativo sano.

Si potrebbe affermare che l’introduzione di principi etici, potrebbe essere simbolicamente immaginata come un’ulteriore descrizione del tipo di azione amministrativa che deve essere messa in atto.

Riflettendo sulla distinzione apportata tra i codici di condotta e i codici etici, si nota come i primi siano una mera descrizione del comportamento adeguato che è necessario tenere, dentro e fuori l’ambiente lavorativo. “Mera” perché si tratta di un sistema di comandi ai quali corrisponde la relativa azione, ma in questo meccanismo manca la componente educativa, ovvero il perché è necessario rispondere ad un comando in un determinato modo. Imporre dei doveri senza la dovuta spiegazione diventa imporre degli obblighi, che è una strategia che funziona fino a quando non emergono dati (o sentenze) che affermano il contrario. Inoltre, “laddove si ammettesse che l’azione del dipendente pubblico fosse unicamente il risultato dell’adempimento di un obbligo contrattuale, si mancherebbe di comprendere fino in fondo il valore del ruolo sociale che ciascun dipendente pubblico ricopre e rappresenta un tassello indispensabile nella realizzazione del risultato finale: la tutela degli interessi pubblici”<sup>80</sup>. Ciò significa che la sola predisposizione di codici di condotta contenenti disposizioni da seguire obbligatoriamente, la quale è necessaria per dipingere l’immagine solenne con la

---

<sup>79</sup> E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. “codici etici” delle amministrazioni pubbliche* «Diritto Pubblico», fascicolo 1, (gennaio-aprile 2002), pag. 329 in *Riviste Web* (<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/7456>, ultimo accesso: 16 ottobre 2024)

<sup>80</sup> G. Torta, *La pubblica amministrazione e l’etica delle istituzioni pubbliche: la questione dei codici di comportamento*, «Ordines», vol. n. 1 (2022), pag. 428 in *IRIS UniPA* (<https://iris.unipa.it/handle/10447/568602>, ultimo accesso: 18 settembre 2024)

quale viene dipinto il funzionario pubblico, paradossalmente, finisce per svilire la posizione ricoperta dal funzionario pubblico stesso. Per far sì che ciò non accada, è necessario inserire nel meccanismo anche la questione etica, che è ciò che permette di costruire un sistema di valori condiviso da questa categoria di lavoratori e che permetterebbe effettivamente di rispondere alla descrizione solenne che si fa di questi.

È inevitabile a questo punto risollevarne la questione posta all'interno del primo paragrafo di questo capitolo: la predisposizione obbligatoria dei soli codici di condotta è sufficiente a far sì che il capitale umano del pubblico impiego porti avanti un lavoro che risponde al principio del buon andamento? A tal proposito, dalla dottrina emerge un'altra constatazione: «Laddove il dipendente pubblico agisse unicamente mosso dall'esigenza di obbedire ad un comando senza comprendere e condividere gli obiettivi che l'azione amministrativa mira a perseguire, egli potrebbe non essere capace di modulare opportunamente le sue azioni, non comprendendo la delicatezza di determinate situazioni»<sup>81</sup>. Questo è un punto importante che sottolinea quanto la singola azione del singolo dipendente pubblico sia fondamentale all'interno dell'ente e un esempio per meglio comprendere questa affermazione è il peso di come viene utilizzata la propria discrezionalità da parte degli *street level bureaucrats*, ovvero dei burocrati che lavorano a diretto contatto con il pubblico. Se anche questi lavoratori portassero avanti i loro compiti rimanendo all'interno della legalità, è comunque possibile che si verificano degli avvenimenti idonei a ledere, seppure lievemente, l'immagine dell'amministrazione di appartenenza. Basti pensare ad un semplice impiegato che tratta in malo modo un cittadino: il suo comportamento è sufficiente a fare in modo che tutto il personale dell'ente venga classificato come "scortese". Se da questo semplice malfatto si passa a questioni più pregnanti, come comportamenti impropri e contrari al perseguimento del pubblico interesse, la questione assume proporzioni decisamente più incisive per la reputazione della pubblica amministrazione.

---

<sup>81</sup> *Ivi*, pag. 427

L'interiorizzazione di principi etici, che possono riassumersi anche nella comprensione del perché è necessario perseguire la propria azione amministrativa in un certo modo piuttosto che in un altro, facendo dunque un'attività di adeguata formazione al tema, è idonea ad immaginare la possibilità che i fenomeni di *maladministration* diminuiscano.

### **2.3. Esempio di struttura di codice etico generale**

Nella dottrina è possibile trovare una proposta di struttura per la redazione di un codice etico generale<sup>82</sup>, valido sia per l'amministrazione pubblica, che per la politica, basato sul modello proposto dall'*American Society for Public Administration*. Questo poggia sulla teoria degli effetti reputazionali, la quale sostiene che, se un gruppo di persone viene immersa in un contesto in cui vi sono standard di comportamento comunemente condivisi, esse saranno più predisposte a comportarsi secondo il modello di riferimento grazie alla pressione normativa alla conformità, che aiuta successivamente alla solidificazione di condotte opportune. I soggetti, quindi, inizieranno a tenere un buon comportamento per evitare di essere esclusi dal gruppo, evidenziando quindi anche una componente di interesse personale nell'agire correttamente.

Questa proposta è formata da due categorie di principi, i principi etici generali e i principi etici relativi ai comportamenti politici e amministrativi. Sia i primi che i secondi sono composti da ulteriori sottocategorie.

Iniziando dai principi etici generali, fra questi ritroviamo: il principio di equità, che si sostanzia nel ricevere un'equa parte dei benefici e nel sostenere un'equa parte dei costi che derivano dall'appartenere e contribuire, ogni persona col proprio ruolo, al processo democratico, il principio di imparzialità, il principio del pluralismo, il quale intende rispettare e valorizzare le diverse realtà culturali presenti nella società e i principi di efficacia, coincidente con la *responsiveness*, ovvero la capacità di realizzare le aspettative dei cittadini, ed efficienza.

---

<sup>82</sup> Si veda: L. Fasano e N. Pasini, *Schema generale di Codice Etico per politici e funzionari pubblici*, «Politeia» in *ResearchGate*, 2007, pp. 21-26 ([https://www.researchgate.net/publication/265666352\\_Schema\\_generale\\_di\\_Codice\\_Etico\\_per\\_politici\\_e\\_funzionari\\_pubblici](https://www.researchgate.net/publication/265666352_Schema_generale_di_Codice_Etico_per_politici_e_funzionari_pubblici), ultimo accesso: 20 settembre 2024)

Per quanto riguarda i secondi, ovvero i principi relativi ai comportamenti politici e amministrativi, essi più numerosi rispetto ai primi. Si parte dal principio di integrità, che prevede autonomia di scelta rispetto ai mezzi da utilizzare per portare avanti l'azione amministrativa, ma anche responsabilità di rispondere adeguatamente alle richieste dei diversi soggetti che partecipano al processo democratico; successivamente, si trova il principio di responsabilità morale rispetto alla rimozione degli ostacoli all'attuazione del buon andamento amministrativo, il principio di neutralità nei confronti di valori e tradizioni, il principio di apparenza ed esemplarità, dunque evitare comportamenti tali da “danneggiare gravemente l'immagine delle istituzioni pubbliche, della Pubblica Amministrazione e del processo democratico complessivamente inteso”<sup>83</sup>, il principio di lealtà, i principi di accountability e responsiveness, principio di riservatezza e principio dell'interesse della comunità sociale circostante.

Questa proposta si conclude con due norme, una di riconoscimento dell'interesse nazionale, che potrebbe riassumere tutto il discorso finora fatto sulla tematica dell'etica, dal momento che si tratta di tutelare e valorizzare l'interesse collettivo, mentre la seconda è una norma “di chiusura”, relativa al mantenere una condotta giusta e che apporta ulteriori indicazioni sul comportamento da utilizzare, ma che essenzialmente si sostanziano nelle disposizioni già presenti nel codice di condotta nazionale.

### **3. Sfide attuali all'applicazione dei codici di condotta: i social network**

In linea con le esigenze relative all'uso della tecnologia, le modifiche apportate al codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici dal DPR 13 giugno 2023, n. 81 hanno integrato delle novità anche in relazione all'utilizzo dei social media, come da titolo dell'articolo 11-ter dello stesso codice. Ciò è stato reso necessario a causa di alcune caratteristiche peculiari di piattaforme online come Facebook o Twitter: ci potrebbe essere un numero pressoché illimitato di visualizzatori dei contenuti e questi ultimi rimangono in rete potenzialmente per sempre, dal momento che anche successivamente alla loro eliminazione è possibile

---

<sup>83</sup> *Ivi*, pag. 24

ritrovarne delle tracce. Questi attributi rendono necessaria una codificazione del comportamento del dipendente pubblico, dal momento che qualsiasi azione attuata *online* diventa a questo punto possibilmente lesiva del decoro e dell'immagine dell'amministrazione di appartenenza. A questo proposito, è il comma numero 2 che sancisce questo dovere:

In ogni caso il dipendente è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale.

Una prescrizione non troppo specifica, ma che rimanda al buon senso della persona la responsabilità di interpretare cosa è opportuno pubblicare. Il comma numero 1 è invece utile dal momento che apporta un'ulteriore indicazione, ovvero l'utilizzo di "ogni cautela affinché le proprie opinioni o i propri giudizi su eventi, cose o persone, non siano in alcun modo attribuibili direttamente alla pubblica amministrazione di appartenenza".

Tuttavia, come già emerso dai pareri dal Consiglio di Stato in occasione dell'esame dello schema delle modifiche richieste dal decreto-legge recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", questi precetti risultano essere troppo generici, dal momento che l'interpretazione al riguardo potrebbe risultare eccessiva<sup>84</sup>.

Un dubbio sollevato in relazione a queste prescrizioni è inerente al concetto di pubblicità: che caratteri deve avere un contenuto per essere considerato pubblico ed eventualmente essere idoneo a configurare una sanzione disciplinare? Diversi sono i livelli entro cui è possibile diffondere un commento o una fotografia: dalla chat privata di Whatsapp ai gruppi chiusi di Facebook, dai canali Telegram al *feed* del profilo privato di Instagram. Tutte queste possibilità rientrano nella stessa definizione di "contenuto pubblico"?

Una corrente della giurisprudenza ha stabilito la necessità di trovarsi di fronte ad una pubblicità definibile "oggettiva". In questo modo si è pronunciato il Consiglio

---

<sup>84</sup> Per contesto, si veda la sezione "*I pareri del Consiglio di Stato*" del paragrafo 2.2

di Stato nel 2014, nell'ambito di una vicenda che investiva un uomo appartenente alla Polizia di Stato (alla cui categoria lavorativa non si applica il d.lgs. n. 165/2001, ma la cui vicenda è utile al fine dell'analisi attuale) che pubblicò in un social network le proprie foto che lo ritraevano in abiti femminili e succinti, oltre che le proprie informazioni sensibili. Questo fatto causò disdegno a causa della posizione occupata dall'uomo, nonché la preoccupazione che la condotta potesse causare una lesione al decoro dell'amministrazione di appartenenza. Il caso è risultato utile dal momento che ha permesso di delineare quali possono essere – un esempio di - circostanze idonee a definire lo standard di pubblicità necessario affinché si qualifichi il danno. In questa vicenda, infatti, “la comunicazione rientra nelle legittime manifestazioni della libertà di espressione, in quanto afferisce esclusivamente alla vita privata del ricorrente, e si svolge in modo da proteggere sufficientemente il proprio ruolo professionale, fuori dall'ambiente di lavoro e di riferimenti anche casuali allo stesso”<sup>85</sup>. Ciò che ha reso possibile questa interpretazione da parte del Consiglio di Stato, è stata la gestione della privacy del profilo da parte del militare: il suo profilo, infatti, non era immediatamente raggiungibile da chiunque, ma solo da chi era a conoscenza dello username utilizzato. Alcune foto, inoltre, erano visualizzabili solo dopo specifica autorizzazione da parte del proprietario del profilo. Dunque, le modalità di configurazione del proprio profilo all'interno dei social network possono fare la differenza e, a quanto pare, una foto di un profilo pubblico non ha la stessa valenza di una foto di un profilo privato per via della quantità di persone che potrebbero visualizzarla, che passa da potenzialmente illimitata nel primo caso a ristretta al numero di *follower* esistenti nel secondo.

Oltre a questa casistica, è opportuno comunque ricordare che determinati comportamenti risultano offensivi e lesivi anche di fronte ad un numero limitato di spettatori e che potrebbero risultare quindi validi nel provocare una sanzione.

A tal proposito, il comma 4 dell'articolo 11-ter modifica e aggiunge al DPR n. 62/2013 novità relative alla predisposizione di una social media policy, ovvero di

---

<sup>85</sup> Consiglio di Stato, III sez. giur., 3 dicembre 2013, n. 848 (<https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza>)

disposizioni interne all'azienda che regolano il comportamento dei propri dipendenti in relazione ad Internet, con riguardo particolare ai social media. Si legge: «[...] la “social media policy” deve individuare, graduandole in base al livello gerarchico e di responsabilità del dipendente, le condotte che possono danneggiare la reputazione delle amministrazioni», rimandando quindi alle singole amministrazioni il compito di integrare i propri codici di comportamento con le specifiche istruzioni.

Come già si faceva notare all'inizio di questo paragrafo, si rimette al buon senso del dipendente pubblico comprendere quali comportamenti sia meglio adottare, nonché rivolgersi al proprio superiore o alla persona preposta in caso di dubbi. In ogni caso, se il diritto alla critica del funzionario si scontra con la necessità dell'amministrazione di mantenere una buona immagine di sé, una condotta civile non può che portare perlopiù all'assenza di punizioni.

#### **4. Possibile esempio di best practice: i codici dell'Università degli Studi di Padova**

L'Università di Padova, oltre a predisporre un codice di comportamento applicabile a tutti i dipendenti dell'Ateneo, due codici disciplinari differenti, uno per i professori e il personale di ricerca e uno per il personale tecnico amministrativo (quest'ultimo riguarda per lo più la tipologia di sanzione irrogate in base alla gravità dell'inadempimento compiuto), si è dotata di un codice etico, ma anche di un codice di condotta per la prevenzione delle molestie morali e sessuali.

Il codice etico è composto da tre parti ed è rivolto anche agli studenti, dal momento che è composto da una serie di principi condivisibili e applicabili da tutte le persone che frequentano l'ambiente universitario. Infatti, nella prima parte relativa al preambolo, oltre all'esplicazione di quali sono i valori fondamentali e portanti dell'Ateneo, si legge:

Nell'Università di Padova, studenti, docenti e personale tecnico amministrativo hanno ruoli e responsabilità diversificate e intrattengono relazioni molteplici e differenziate: ciò implica sia il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali,

sia l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione stessa da parte di tutti i suoi componenti e della collettività nazionale ed internazionale.<sup>86</sup>

La seconda sezione è dedicata alle regole di condotta. L'art. 1 riguarda il rifiuto di ogni discriminazione e vi si ritrova anche la differenziazione tra discriminazione diretta, che consiste nel subire un trattamento meno favorevole sulla base di fattori come la religione, il genere, l'orientamento sessuale, aspetto fisico, ecc... e tra discriminazione indiretta, che si riferisce alla posizione di svantaggio causata da una determinata disposizione, criterio o prassi (a meno che questi non siano oggettivamente giustificati). Si aggiunge che, al fine di compensare a situazioni che possono risultare non eque, è possibile ricorrere all'adozione di misure specifiche e adatte alle necessità.

Si susseguono articoli relativi alla prevenzione di molestie sessuali e morali (art. 2), al favorimento e gestione della libertà e autonomia accademica (art. 3), alla tutela della proprietà intellettuale (art. 4), al conflitto di interessi (art. 5), ai doveri di imparzialità e correttezza (art. 6), all'uso delle risorse dell'Università (art. 8), nonché del nome e della reputazione dell'Ateneo (art. 9), alla gestione di eventuali doni e benefici (art. 10) e al rispetto delle informazioni riservate (art. 11). L'articolo 7 riguarda l'abuso della propria posizione e si precisa che questo può essere identificato anche in comportamenti legittimi, ma che siano non concordi con le norme e i valori dell'Università.

La terza parte è composta da un solo articolo relativo alle disposizioni attuative, in cui si invita gli interessati a prendere visione del codice e, successivamente, di applicare le regole in esso contenute e segnalare alle persone predisposte l'eventuale presenza di comportamenti in contrasto con la condotta prescritta.

Come già accennato poc'anzi, è disponibile alla consultazione anche uno specifico codice di condotta per la prevenzione delle molestie sessuali e morali, anch'esso rivolto a tutte le persone che studiano o lavorano all'interno dell'ambiente universitario. La differenza in questo caso è che in caso di violazione di una o più

---

<sup>86</sup> Università degli Studi di Padova, *Codice etico dell'Università degli Studi di Padova*, 13 maggio 2009 (<https://www.unipd.it/codice-etico>, ultimo accesso: 8 ottobre 2024)

norme, è possibile procedere anche con un intervento disciplinare. Invero, due elementi risaltano all'interno di questo testo: la presenza di una specifica persona preposta alla gestione delle violazioni delle fattispecie esplicitate, ovvero il o la Consigliere/a di Fiducia, il cui compito è fornire consulenza e assistenza alle vittime delle sopra citate molestie e l'esplicitazione di due tipologie di procedura da seguire al fine di tutelare la persona molestata, una informale ed una formale. Nel primo caso il Consigliere di Fiducia concorda con la vittima l'iter più appropriato, che può consistere nell'invitare il soggetto autore della molestia a cessare il proprio comportamento o anche di tentare una conciliazione tra la persona molestata e il denunciato. Se queste misure non sono ritenute sufficienti da chi sporge la denuncia, si passa alla procedura formale, che a sua volta si divide in interna ed esterna. Nel primo caso ci si rivolge al Rettore, il quale, dopo aver ricevuto la segnalazione scritta, procede alla nomina di una commissione istruttoria, il cui compito è verificare che la denuncia non sia manifestamente infondata ed eventualmente procedere con le sanzioni disciplinari per la persona responsabile del comportamento molesto. Se invece la denuncia risulta essere manifestamente infondata, vengono attuati i procedimenti per la riabilitazione del soggetto accusato. Viene sottolineato che l'attivazione della Commissione istruttoria avviene con l'obiettivo di assicurare l'adeguata protezione alla vittima da ogni forma di ritorsione che potrebbe avvenire successivamente.

La procedura in forma esterna consiste nella denuncia alle autorità competenti, indipendentemente dalla presenza di un procedimento formale interno attivo.

Vengono anche stabiliti dei termini entro i quali sporgere la denuncia (60 giorni dal suo verificarsi) e definire la procedura informale (120 dalla sottoscrizione del consenso necessario all'attivazione del Consigliere di Fiducia).

Infine, l'Università patavina riconosce l'importanza di un corretto uso dei social network, sottolineando come una gestione efficace di questi strumenti possa portare benefici per tutti coloro che frequentano l'ambiente universitario. Infatti, quasi tutti i dipartimenti e i centri di Ateneo si sono dotati di un proprio canale social. Per questo motivo sono state predisposte due tipologie di policy, una interna, in cui vengono esposte le regole per un buon utilizzo dei social da parte degli

amministratori, descrivendo anche quali azioni intraprendere per permettere che i propri contenuti vengano diffusi più efficacemente ed una esterna, rivolta agli utenti dei servizi, i quali sono a loro volta tenuti al mantenimento di un comportamento rispettoso nel momento in cui decidono di esprimersi in modo virtuale all'interno dei vari canali.

## **5. Osservazioni conclusive: una formazione disciplinare ed etica per l'immagine**

A questo punto si può concludere che una maggior formazione dei dipendenti pubblici potrebbe giovare anche al miglioramento dell'immagine della pubblica amministrazione e al “valore dell'esteriorità”<sup>87</sup>. Se questa si basa sul principio del buon andamento, che è formato a sua volta da un corollario di presupposti necessariamente concretizzati e concretizzabili dai funzionari e dai loro comportamenti, puntare sulla corretta formazione di questi potrebbe rivelarsi una soluzione idonea se non per risolvere problema, per lo meno per limitarlo.

Coerentemente con le funzioni preposte per ogni organo, la giurisprudenza ha delineato un contorno utile a dare una definizione di cosa si intende con “danno all'immagine della pubblica amministrazione”, concentrandosi tuttavia sulla sua riparazione a livello economico (diversi sono per l'appunto stati i cambiamenti apportati su come calcolare la relativa quantificazione). Come è stato sottolineato dal rapporto OCSE sull'integrità del settore pubblico in Italia del 2013, “la messa a punto di un codice di comportamento efficace rappresenta solo una parte della strategia organizzativa complessiva per stabilire il comportamento atteso dai funzionari e dai dipendenti pubblici sul posto di lavoro. La formazione, sensibilizzazione e diffusione dei valori e degli standard centrali contenuti nel codice sono elementi chiave di una solida gestione dell'integrità”<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Cfr. G. Cangelosi, *L'immagine della pubblica amministrazione, ovvero il valore dell'esteriorità*, «Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente», Vol. VII (anno 2009), pp. 1-23 ([https://www.giureta.unipa.it/2009/G\\_CANGELOSI\\_18%20aprile%202009.pdf](https://www.giureta.unipa.it/2009/G_CANGELOSI_18%20aprile%202009.pdf), ultimo accesso: 26 settembre 2024)

<sup>88</sup> OECD, *Rapporto OCSE sull'Integrità in Italia: Rafforzare l'integrità nel settore pubblico, ripristinare la fiducia per una crescita sostenibile in OECD Publishing*, 2013 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264206014-it>, ultimo accesso: 26 settembre 2024)

Avere un solido assetto normativo serve per gettare le basi di ciò che ci si aspetta che venga eseguito, ovvero una condotta basata sui principi costituzionali e rispettosa degli oneri e dei doveri che un lavoratore del pubblico impiego si assume nel momento in cui entra nel grande assetto amministrativo. Tuttavia, bisogna anche comprendere che definire dei dettami a volte non è sufficiente, è necessario agire affinché essi vengano compresi e interiorizzati, così da poter essere poi trasformati in un comportamento esemplare identificabile, di conseguenza, anche nell'amministrazione stessa grazie al principio dell'immedesimazione organica. Nella dottrina le proposte di introduzione di una formazione etica sono molteplici e forse sono arrivate anche all'orecchio del legislatore, il quale ha deciso di donare importanza a questo tema all'interno delle modifiche apportate al codice di condotta dei dipendenti pubblici nel 2023. Come egli, anche alcuni enti si sono autonomamente dotati di codici etici più che disciplinari (oltre anche a questi), andando inoltre ad affrontare tematiche spinose, come quella delle molestie sessuali e morali, definendo in maniera sempre più precisa quali sono gli iter da seguire e i comportamenti da adottare.

La pubblica amministrazione potrebbe fare tesoro delle sfide che incontra in un'epoca in cui i cambiamenti sono all'ordine del giorno, non demonizzando, ma utilizzando anche le nuove tecnologie affinché i valori portanti dell'azione amministrativa vengano conosciuti anche da chi assiste da fuori, nonché dai lavoratori di questo settore. Il ruolo di questi è infatti cruciale per far sì che l'apparato pubblico continui in una strada retta dai principi di efficienza, efficacia e legalità e, per questo, puntare su un'adeguata formazione e educazione potrebbe rivelarsi determinante al raggiungimento di uno standard di qualità che potrebbe tradursi in un'immagine di buona amministrazione.

## CONCLUSIONI

La tutela dell'immagine della pubblica amministrazione rimane un tema sempre attuale all'interno del panorama giuridico e normativo, come hanno dimostrato i vari cambiamenti avvenuti per la classificazione della fattispecie di questo tipo di danno. Il diritto all'immagine considerato in questa tesi si sostanzia nel diritto costituzionalmente protetto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità, come persona giuridica pubblica, e ciò che può intaccare questo diritto sono i comportamenti non opportuni delle persone che gravitano intorno alla PA. Come sottolineato nella storica sentenza n. 10 del 23 aprile 2003 dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti:

Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata.

La legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990 espone quali sono i principi che guidano l'azione amministrativa, improntata al soddisfacimento degli interessi pubblici. Per permettere che questo accada, è tuttavia necessario che l'agire di tutti i lavoratori del settore pubblico sia conforme. Per questo motivo e per combattere i fenomeni di corruzione che si sono verificati nel corso della storia dell'amministrazione italiana, sono stati predisposti dei codici di condotta, aggiornati di volta in volta per poter rispondere alle esigenze che la gestione della collettività richiedeva.

L'adozione di questa tipologia di testo è anche spiegata da due caratteristiche interne al pubblico impiego: il principio di pubblicità, che permette che venga spiegato qual è il comportamento atteso da parte del funzionario, quali sono i suoi obblighi e doveri di condotta e l'obbligatorietà di esercizio dell'azione disciplinare, che si sostanzia nell'obbligo da parte del superiore di intervenire nel caso in cui venisse realizzato un comportamento illecito o una mancanza da parte del dipendente. Dunque, ci sono dei dettami ben definiti affinché la pubblica

amministrazione possa mantenere il decoro che necessita la propria immagine, pena la realizzazione di un danno. A tal proposito, la giurisprudenza contabile si divide in due strade: c'è chi ritiene che la lesione all'immagine si verifichi nel momento stesso di attuazione del fatto illecito (danno-evento) e chi reputa invece che siano altri elementi successivi all'illecito che vadano a causare la perdita in termini di immagine, come ad esempio il sentimento di sfiducia che viene provocato nei cittadini o la diffusione della credenza che tutto l'impianto dell'amministrazione interessata possa essere identificabile in quel fatto indebito (danno-conseguenza). Le sentenze disponibili mostrano una realtà variegata al riguardo, ma tutti i motivi della decisione che portano alla condanna sono caratterizzati dal fatto che chi causa il danno è un amministratore infedele. O, con altre parole, un amministratore che non ha fatto propri i principi che dovrebbero ispirare il comportamento di un dipendente statale.

A questo punto, idealmente, ci dovrebbero essere tutti gli elementi necessari affinché l'attività amministrativa venga svolta secondo i principi sopra citati. Tuttavia, in seguito alla lettura della dottrina e della giurisprudenza relativa alla fattispecie, pare che questi risultino essere non sufficienti a far sì che determinati reati interni alla pubblica amministrazione non vengano commessi.

Le criticità interne all'ambiente del pubblico impiego sono state rilevate anche dal Comitato scientifico per l'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, ma la risposta legislativa ad esse sembra essere positiva. Una delle proposte ritrovabili nella dottrina per sopperire alle lacune nel comportamento di alcuni dipendenti pubblici è stata inserita all'interno del codice di condotta nazionale dalle modifiche apportate dal DPR n. 81/2023: si tratta di una serie di cicli formativi sui temi dell'etica pubblica, il cui scopo dovrebbe essere “far leva sullo spirito di missione dei *civil servants*”<sup>89</sup>. Non è ancora disponibile una nuova relazione relativa alla situazione post-implementazione DPR n. 81/2023 da parte

---

<sup>89</sup> Rapporto del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, 2022, *op. cit.*

del sopra citato comitato scientifico. Ciononostante, i dati futuri potrebbero rispondere in maniera concreta a questa supposizione.

È certo che l'assetto amministrativo debba accogliere le richieste di cambiamento. La pubblica amministrazione necessita di staccarsi dall'idealtipo di burocrazia weberiano per il semplice fatto che essa non dev'essere rigida, bensì richiede cambiamenti che siano in linea con il determinato periodo storico di riferimento e infatti le sfide che attendono la legislazione amministrativa sono molteplici.

Fra le varie questioni che si possono porre al legislatore, una potrebbe essere: nei tempi moderni, cosa può essere pregiudizievole dell'immagine della pubblica amministrazione? Quando finisce la libertà di espressione del pubblico dipendente e quando inizia la lesione del decoro? I giudici di Palazzo Spada sembrano aver già risposto a questi dubbi nel 2014, nel caso già citato riguardante un appartenente alle forze dell'ordine verso il quale è stato mosso un giudizio per danno all'immagine in seguito alla pubblicazione di foto in cui veniva ritratto in abiti femminili, a detta dell'ente di appartenenza, "lesive del decoro". Come da sentenza n. 848/2014:

Il concetto di "decoro", invero, dal punto di vista giuridico, è una clausola indeterminata ed elastica, la definizione dei cui confini è affidata all'interprete in un determinato contesto storico-sociale, e che risente dell'evoluzione dei costumi e della cultura, tanto che la condotta che poteva essere avvertita come contraria al sentimento pubblico della decenza e offensiva per la sensibilità e moralità sociale alcuni decenni or sono, oggi ha mutato la sua portata lesiva essendo tollerata o accettata dalla coscienza sociale.

Il chiarimento del Consiglio di Stato è utile a far sì che i giudici contabili e le amministrazioni si adeguino ad un certo standard di adattabilità in rapporto alle varie circostanze e nell'applicazione delle norme, conformandosi ad un contesto sociale in continuo cambiamento. A tale proposito, si attendono ulteriori sviluppi in merito alla possibilità dei dipendenti pubblici di utilizzare piattaforme come Only Fans, noto social di intrattenimento nel quale è prevista, oltre alla visione gratuita, la vendita di contenuti anche vietati ai minori, nonché quali azioni non intraprendere nella gestione di un eventuale profilo, al fine di salvaguardare l'immagine della pubblica amministrazione. A patto che venga rispettato il principio di esclusività del rapporto di lavoro pubblico.

## BIBLIOGRAFIA

### Bibliografia primaria

ANAC, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, 19 febbraio 2020 (<https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-177-del-19-febbraio-2020>)

Cangelosi G., *L'immagine della pubblica amministrazione, ovvero il valore dell'esteriorità*, «Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente», vol. VII (anno 2009), pp. 1-23 ([https://www.giureta.unipa.it/2009/G\\_CANGELOSI\\_18%20aprile%202009.pdf](https://www.giureta.unipa.it/2009/G_CANGELOSI_18%20aprile%202009.pdf))

Carloni E., *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici" delle amministrazioni pubbliche*, «Diritto Pubblico», fascicolo 1 (gennaio-aprile 2002), pp. 319-360 in *Riviste Web* (<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/7456>)

Cerulli Irelli V., *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative* in *Astrid Rassegna* (<https://www.astrid-online.it/amministrazione-pubblica/malamminis/materiali/malamminis/note-e-con/index.html?page=2>)

Del Gatto S., *La dimensione amministrativa del conflitto di interessi e il principio di buona amministrazione*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», fascicolo 2, 1° giugno 2014 in *De Jure – Giuffrè Francis Lefebvre* ([https://dejure.it/#/ricerca/dottrine\\_documento?idDatabank=13&idDocMaster=10934284&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false](https://dejure.it/#/ricerca/dottrine_documento?idDatabank=13&idDocMaster=10934284&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false))

Fasano L., Pasini N., *Schema generale di Codice Etico per politici e funzionari pubblici*, «Politeia», 2007, pp. 21-26 in *Research Gate* ([https://www.researchgate.net/publication/265666352\\_Schema\\_generale\\_di\\_Codice\\_Etico\\_per\\_politici\\_e\\_funzionari\\_pubblici](https://www.researchgate.net/publication/265666352_Schema_generale_di_Codice_Etico_per_politici_e_funzionari_pubblici))

Giusti C., *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione* in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc.3, pag. 998-1016, 1° marzo 2019 in *De Jure – Giuffrè Francis Lefebvre* ([https://dejure.it/#/ricerca/dottrine\\_documento?idDatabank=13&idDocMaster=81](https://dejure.it/#/ricerca/dottrine_documento?idDatabank=13&idDocMaster=81))

[33592&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=0&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false](#))

Matassa M., *Alcune considerazioni sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione*, «Il diritto dell'economia», anno 66, n. 103 (3 2020), pp. 733-756 (<https://www.ildirittodelleconomia.it/2021/03/01/manfredi-matassa-alcune-considerazioni-sul-danno-allimmagine-della-pubblica-amministrazione/>)

Mattarella B. G., *I doveri di comportamento dei dipendenti pubblici*, «Astrid Rassegna», 2010, pp. 1-12 in *Astrid Online* (<https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Matt/Mattarella.pdf>)

Mattarella B. G., *Il diritto dell'onestà. Etica pubblica e pubblici funzionari*, «Il Mulino», Fascicolo 1, gennaio-febbraio 2007, pp. 35-44 in *Riviste Web* (<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1402/23615>)

OECD, *Rapporto OCSE sull'Integrità in Italia: Rafforzare l'integrità nel settore pubblico, ripristinare la fiducia per una crescita sostenibile* in *OECD Publishing*, 2013 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264206014-it>)

OECD, *Recommendation of the Council on Public Integrity* in *OECD Legal Instruments* (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>)

OECD, *Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service*,<sup>36</sup> *Including Principles for Managing Ethics in the Public Service* in *OECD Legal Instruments*, 1998 (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298>)

Pantalone E., *L'evoluzione normativa del codice di comportamento dei dipendenti pubblici e le novità introdotte dal D.P.R. 81 del 13 giugno 2023* in *Salvis Juribus*, 17 marzo 2024 (<http://www.salvisjuribus.it/evoluzione-normativa-del-codice-di-comportamento-dei-dipendenti-pubblici-e-le-novita-introdotte-dal-d-p-r-81-del-13-giugno-2023/>)

Pezzuto, S., *Il Codice di comportamento dipendenti pubblici: Normativa ed evoluzione*, *Diritto.it*, 12 settembre 2023 (<https://www.diritto.it/codice->

[comportamento-dipendenti-pubblici-evoluzione/#block-ea290e69-cd97-4f16-9846-1a6c0b3f611c](https://www.studiolegaletraversi.it/dettaglio_publicazioni_studio_legale_traversi_i_studio_legale_penale_Firenze.asp?id=82))

Torta G., *La pubblica amministrazione e l'etica delle istituzioni pubbliche: la questione dei codici di comportamento*, «Ordines», vol. n. 1 (giugno 2022), pp. 414-443 in *IRIS UniPA* (<https://iris.unipa.it/handle/10447/568602>)

### **Bibliografia secondaria**

Carbone G., *Licenziato dopo gli insulti alla ministra, ma è una sanzione disciplinare prevista* in *La Stampa*, 2 agosto 2020 (<https://www.lastampa.it/alessandria/2020/08/02/news/licenziato-dopo-gli-insulti-alla-ministra-ma-e-una-sanzione-disciplinare-prevista-1.39151625/>)

Ledda F. P., *Quadro evolutivo del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione* in *Accademia Tributaria*, 23 aprile 2020, (<https://accademiatributaria.com/relazione-dellavv-francesco-paolo-ledda-quadro-evolutivo-del-danno-allimmagine-della-pubblica-amministrazione/>)

Marchina G., *Inchiesta Mose, tutto quello che c'è da sapere (spiegato in tre minuti)* in *Open Online*, 14 novembre 2019 (<https://www.open.online/2019/11/14/tutto-quello-che-ce-da-sapere-inchiesta-sul-mose-spiegato-in-tre-minuti/>)

Marini A., *Licenziamenti, impennata nella pubblica amministrazione: +35% nel 2019* in *Il Sole 24 Ore*, 22 gennaio 2020 (<https://www.ilsole24ore.com/art/licenziamenti-impennata-pubblica-amministrazione-35percento-2019-ACeQaQDB>)

Mobili M., *«Furbetti del cartellino» crescono. Quanto frutta il secondo lavoro illegale* in *Il Sole 24 Ore*, 9 luglio 2023 (<https://www.ilsole24ore.com/art/furbetti-cartellino-crescono-quanto-frutta-secondo-lavoro-illegale-AFFKrG>)

Traversi A., *Le nuove frontiere del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione* in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 3, 2018, pp. 688-706 ([https://www.studiolegaletraversi.it/dettaglio\\_publicazioni\\_studio\\_legale\\_traversi\\_i\\_studio\\_legale\\_penale\\_Firenze.asp?id=82](https://www.studiolegaletraversi.it/dettaglio_publicazioni_studio_legale_traversi_i_studio_legale_penale_Firenze.asp?id=82))

## Sitografia

Confcommercio, *Qualità della burocrazia, Italia terzultima tra i Paesi Ocse*, 3 luglio 2020 (<https://www.confcommercio.it/-/burocrazia-italia-terzultima>)

Ministero della Giustizia, *Stati Generali della Lotta alle Mafie*, 23 novembre 2017 ([https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_22\\_1\\_4.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_22_1_4.page))

Ministero per la Pubblica Amministrazione, *Capitale umano pubblico, Brunetta nomina comitato per valutare l'impatto delle riforme in Italia e nell'UE. Sergio Fabbrini alla guida*, 2 marzo 2022 (<https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/02-03-2022/capitale-umano-pubblico-brunetta-nomina-comitato-valutare-limpatto>)

Petruzzi L., *Il codice europeo di buona condotta amministrativa in Lab-IP, Laboratorio per l'Innovazione Pubblica*, 17 giugno 2017 (<http://www.lab-ip.net/il-codice-europeo-di-buona-condotta-amministrativa/#:~:text=Il%20Codice%20non%20ha%20lo,avanti%20sin%20dalla%20sua%20creazione>)

*Rapporto del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico*, 2022 ([https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Rapporto\\_Comitato\\_scientifico\\_valutazione\\_riforme.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Rapporto_Comitato_scientifico_valutazione_riforme.pdf))

True Numbers, *La burocrazia italiana è tra le peggiori al mondo*, 2022 (<https://www.truenumbers.it/pubblica-amministrazione-burocrazia-riforma/>)

## RINGRAZIAMENTI

Conseguire una laurea magistrale certamente non era nei miei piani quando iniziai la triennale. In realtà, mentre ero al liceo, nemmeno la scelta di iniziare l'università fu presa in considerazione immediatamente. Le motivazioni per non intraprendere questo percorso erano varie, ma la causa più pregnante era una: in qualche modo erano sempre presenti delle difficoltà che ancora non avevano un nome, ma che non mi permettevano di rimanere al passo con i miei compagni, motivo per cui l'università sembrava una strada in salita troppo irta da affrontare. Tuttavia, la curiosità di mettermi alla prova e il desiderio di approfondire tematiche, che ritenevo per me importanti, prevalsero.

Non ero certa di che strada volessi percorrere, forse non lo sono nemmeno io, ma quello di cui ero e rimango sicura è che voglio che ciò che faccio mi porti ad avere soddisfazioni. Queste sono immediatamente arrivate nel momento in cui misi piede nell'ambiente universitario.

Per questo motivo sono grata di aver partecipato a lezioni che hanno stimolato la mia curiosità ed hanno contribuito alla creazione del mio bagaglio culturale e accademico.

Ringrazio la mia relatrice, la professoressa Francesca Limena, per la disponibilità dimostrata durante la scrittura di questa tesi, ma anche per aver esposto i contenuti del suo corso di Diritto del lavoro nel pubblico impiego in modo chiaro, accendendo l'interesse nell'approfondire uno degli aspetti relativi a questa materia.

Ringrazio le mie colleghe ed i miei colleghi, che hanno creato, fin dal primo giorno, un ambiente piacevole ed accogliente, che ha certamente contribuito a rendere serena l'esperienza universitaria in magistrale. Opportunità che purtroppo durante gli anni di triennale non ho potuto vivere, a causa della pandemia.

Tra questi ringrazio in modo particolare Beatrice, Enrico C. ed Enrico M., con i quali si è creata una compagnia che col tempo ho iniziato a percepire come un porto sicuro, in cui voler tornare anche durante le giornate difficili. In questo gruppo c'è anche Marta, la cui amicizia per me è un dono di cui sono molto grata, per avermi

insegnato cosa significhi avere accanto una persona con cui posso evitare di erigere muri.

Ringrazio i miei genitori ed i miei nonni, i miei principali sostenitori in tutte le decisioni che intraprendo, grazie alla fiducia che ripongono in me. Ringrazio anche la mia sorellina, perché mi insegna ogni giorno che un po' di ribellione spesso non guasta, ma che serve a mettere noi stessi in primo piano.

Infine, voglio ringraziare e dedicare questo traguardo all'Aurora liceale, perché, se per qualcuno la laurea è un evento quasi fisiologico nella propria esperienza di vita, lei invece non avrebbe mai immaginato di arrivare così in alto. Siamo grate ogni giorno per questo, siccome per noi non era così scontato. Abbiamo anche dato un nome alla causa delle nostre difficoltà, ADHD, ma abbiamo anche scoperto che queste difficoltà diventano dei punti di forza quando vengono affrontate con i giusti strumenti, perché avere un metodo di funzionamento diverso non significa avere un deficit, bensì avere la necessità di trovare un modo di gestire le situazioni che sia adatto ai nostri bisogni. Ora, dopo anni, possiamo celebrare le nostre diversità ed il superamento degli ostacoli assieme a chi ci vuole più bene. A volte, ammettere i propri limiti è la scelta più coraggiosa che si possa fare.

A noi, e a tutto ciò che il mondo avrà da offrirci da ora in poi.