

*Pietro Barrera*  
*Percorso formativo per il Comune di Cerveteri – 21 giugno 2010*

# **La responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici dopo il d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150 (anche alla luce del decreto legge n.78/2010)**



# Prima e dopo la c.d. “privatizzazione”

## ➡ **Nozione pubblicistica**

➡ Soggezione speciale del dipendente pubblico (a fronte della supremazia speciale della p.a.)

➡ Doveri pubblici, con un fondamento in norme costituzionali (artt.54.2, 98.2, 28)

➡ D.lgs. 29/1993:

I rapporti individuali di lavoro ... sono regolati contrattualmente

➡ D.lgs. 150/2009: **la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi** direttamente pertinenti al rapporto di lavoro



# Nel d.lgs. 30 marzo 2001, n.165

- ➡ Art.21 (rinvio al CCNL per la eventuale responsabilità disciplinare dei dirigenti)
- ➡ Art.55 (Sanzioni disciplinari e responsabilità)  
rinvio al CCNL per infrazioni e sanzioni, procedure di conciliazione e impugnazione, compiuta definizione del procedimento, rapporto con il procedimento penale
- ➡ Art.56 (Impugnazione delle sanzioni)  
e inoltre
- ➡ Art.53 (Incompatibilità, cumulo di impieghi ...)
- ➡ Art.54 (Codice di comportamento)



# Motivi di insoddisfazione?

- ➡ Sostanziale assenza di responsabilità disciplinare per i dirigenti
- ➡ Scarsa (e “disattenta”) applicazione delle disposizioni – pur severe – per la responsabilità disciplinare dei dipendenti
- ➡ Inadeguatezza degli strumenti per sanzionare il “non lavoro” (assenteismo e “fannulloni”)
- ➡ Irrazionale rapporto tra procedimento disciplina e procedimento penale



# Con la “riforma Brunetta”

- ➡ Norme imperative ex artt. **1339 e 1419** codice civile
- ➡ Tuttavia, il fondamento della responsabilità (e del correlato potere) disciplinare resta l’obbligazione contrattuale (art.67 )
- ➡ Art.68: nuovo art. 55 del d.lgs. 165
- ➡ Art.69: artt. 55 *bis ... novies* nel d.lgs. 165
- ➡ Modifiche all’art.21 (responsabilità dei dirigenti)
- ➡ E comunque “nelle materie relative alle sanzioni disciplinari ... **la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti** previsti dalle norme di legge” (nuovo art.40.1/165)



# Ambito di applicazione

► Art.55 d.lgs. 165/2001 (mod. art.68/15):

*Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, sino all'articolo 55-octies, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli art. 1339 e 1419.2 cc., e **si applicano ai rapporti di lavoro ... alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2.*



# Cinque forti innovazioni

- ➡ Compiuta definizione dei procedimenti disciplinari
- ➡ Potere disciplinare dei dirigenti
- ➡ Previsione legislativa delle infrazioni di maggiore gravità (e di alcune altre infrazioni)
- ➡ Rapporto tra procedimenti penali e disciplinari
- ➡ Responsabilità disciplinare dei dirigenti



# Nella fase di prima attuazione

## Art.11 “preleggi”:

La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo

## Art.25.2 Costituzione:

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

- ▶ Inapplicabilità delle **nuove fattispecie** penali e disciplinari (se più sfavorevoli) per i fatti antecedenti al 16.11.09
- ▶ Applicabilità delle **norme procedurali** in rapporto alla data di acquisizione della “*notitia criminis*”





# Inoltre:

- Divieto di istituire (e di attivare) procedure di impugnazione
- Definizione dei procedimenti pendenti entro 60 gg. (16 gennaio 2010)



# I procedimenti disciplinari:

- Per il rimprovero verbale
- Per sanzioni fino alla sospensione dal servizio e alla retribuzione per un massimo di 10 gg.
- Per le medesime infrazioni (e sanzioni) quando il responsabile dell'ufficio non è un dirigente
- Per le sanzioni più gravi  
inoltre
- Procedimenti per i dirigenti
- Procedimenti di conciliazione



# Procedimento ordinario

- Il dirigente contesta l'addebito entro 20 gg. e convoca il dipendente con un preavviso di almeno 10 gg.
- Il dipendente può inviare una memoria scritta, e può formulare "motivata istanza di rinvio"
- Il dirigente conclude il procedimento entro 60 gg. dalla contestazione
- In caso di differimento dei "termini a difesa" per oltre 10 gg., il termine per la conclusione è prorogato in misura corrispondente



# Quando il responsabile della struttura non è un dirigente:

- ➡ Il responsabile della struttura trasmette gli atti all'”ufficio disciplina” entro 5 gg. dalla notizia
- ➡ L'ufficio cura il procedimento secondo i termini del procedimento semplificato (il termine per la contestazione decorre dalla data in cui l'ufficio riceve comunque la notizia)
- ➡ Il termine per la conclusione decorre dalla data della prima acquisizione della notizia



# Per le infrazioni di maggiore gravità

- ➡ Il procedimento è assegnato all' "ufficio disciplina", che agisce d'ufficio o per impulso del responsabile dell'ufficio dove è stata commessa l'infrazione
- ➡ Medesime fasi del procedimento, ma termini raddoppiati
- ➡ Non si raddoppiano i termini della proroga corrispondente all'eventuale differimento del termine a difesa



# Conciliazione non obbligatoria

- ▶ Esclusa nei casi in cui è previsto il licenziamento disciplinare
- ▶ Deve instaurarsi e concludersi entro 30 gg. dalla contestazione
- ▶ I termini del procedimento restano sospesi, e riprendono a decorrere in caso di conclusione negativa
- ▶ La sanzione concordata non può essere di tipo diverso da quella per la quale si procede



# Regole comuni a tutti i procedimenti

- ➡ Il “codice disciplinare” sul sito internet
- ➡ Con la violazione dei termini, decadenza dell’azione disciplinare e, per il dipendente, dall’esercizio del diritto di difesa
- ➡ Comunicazioni più semplici (PEC, ecc.)
- ➡ Diritto di accesso agli atti istruttori
- ➡ Casi speciali: prosecuzione del procedimento presso altra p.a. o in caso di dimissioni



# Procedimento disciplinare e procedimento penale

- **Autonomo svolgimento, anche “in parallelo”**
- Il procedimento disciplinare può essere sospeso solo per le fattispecie più rilevanti, quando l'ufficio non disponga di elementi sufficienti
- Il procedimento disciplinare deve/può essere riaperto in caso di contrasto con la sentenza irrevocabile
- Il procedimento è ripreso o riaperto entro 60 gg. dalla comunicazione della sentenza (o dall'istanza di riapertura) e si conclude entro 180 gg.
- E' comunque doveroso il rinnovo della contestazione dell'addebito, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa
- Obbligo per le cancellerie di comunicare alle aa.pp. le sentenze penali pronunciate nei confronti di un dipendente pubblico





# Responsabilità disciplinare, responsabilità civile, responsabilità amministrativa

- Responsabilità patrimoniale del dipendente illegittimamente assente (“pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione”)
- Responsabilità disciplinare del dipendente che con il suo operato abbia cagionato la condanna dell’amministrazione al risarcimento del danno
- Altre ipotesi, in cui il dipendente abbia “cagionato grave danno al normale funzionamento dell’ufficio ... per inefficienza, o incompetenza professionale” ( procedura di mobilità)



# Licenziamento disciplinare, senza preavviso

- ▶ Falsa attestazione della presenza in servizio ovvero assenza giustificata con una falsa certificazione
- ▶ Falsità documentali o dichiarative in occasione dell'assunzione o di progressioni di carriera
- ▶ Reiterazione di condotte "aggressive o moleste o ingiuriose o lesive dell'onore e della dignità personale altrui"
- ▶ Condanna definitiva con interdizione perpetua o estinzione del rapporto di lavoro



# Licenziamento disciplinare, con preavviso

- ▶ Assenza ingiustificata per più di 3 gg. nel biennio o più di 7 in 10 anni, o mancata ripresa dal servizio entro il termine assegnato
- ▶ Ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto per motivate esigenze di servizio
- ▶ Insufficiente rendimento della prestazione lavorativa nell'arco del biennio, dovuto alla "reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa"



# Insomma, pugno duro contro gli “assenteisti”

- Per false attestazioni, oltre al licenziamento senza preavviso, risarcimento del danno patrimoniale, e sanzione penale (1-5 anni di reclusione, e multa di €400-1.600)
- Stessa pena per il medico, e per “chiunque altro concorre” a certificazioni mediche false (...); per il medico, radiazione dall’albo, licenziamento (se dip. pubblico) o decadenza dalla convenzione
- Visita fiscale anche per un solo giorno di assenza (fasce orarie stabilite con decreto ministeriale)
- Per malattie oltre 10 gg. o per la “terza malattia”, certificazione di struttura sanitaria pubblica o medico convenzionato
- In ogni caso, certificazione inviata per via telematica all’Inps, e dall’Inps alla p.a.
- L’inosservanza degli obblighi di trasmissione, licenziamento o decadenza dalla convenzione.



# Qualche precisazione, qualche correzione:

- circolare n.1/2010, 19.3.2010, *Art.55-septies del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, introdotto dall'art.69 del d.lgs. n.150/2009 – Trasmissione per via telematica dei certificati di malattia. Indicazioni operative*
- art.24-bis, Interpretazione autentica dell'art.55-quinquies del d.lgs.n.165/2001, in AC3209 (*Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della PA con cittadini e imprese e delega la Carta dei doveri delle aa.pp. e per la codificazione in materia di p.a.*)



# Per l'effettività della responsabilità disciplinare

- ▶ La mancata collaborazione “richiesta o comunque dovuta” è sanzionata con la sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a 15 gg.
- ▶ Il dirigente che, avendone il potere, non esercita l'azione disciplinare o ne causa la decadenza, è punito con la sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a 3 mesi e con la decurtazione della retribuzione di risultato
- ▶ Analoga sanzione per il responsabile privo di qualifica dirigenziale “ove non stabilito diversamente dal contratto”
- ▶ La responsabilità civile del dirigente per “illiceità nello svolgimento del procedimento disciplinare” è limitata al dolo e alla colpa grave.



# La responsabilità disciplinare dei dirigenti

- ▶ Resta immutato il rinvio dell'art.21 alla “**eventuale responsabilità** disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo”
- ▶ Certamente ci sono (almeno) due infrazioni disciplinari (connesse all'esercizio del potere disciplinare e allo svolgimento del procedimento - NB: come intendere il riferimento al “**dirigente generale**”?)
- ▶ Irragionevole non ipotizzare che anche il dirigente risponda per i gravi comportamenti sanzionati con il “licenziamento disciplinare”
- ▶ Una risposta chiara nel **CCNL 22 febbraio 2010** per il comparto regioni e autonomie locali (art.4: netta distinzione tra la responsabilità disciplinare e gli altri ambiti della responsabilità dirigenziale, per i quali è previsto il procedimento dinanzi al Comitato dei garanti)



# Raccordo tra disciplina legislativa e contrattuale

- Più agevole per i dirigenti
- Più complesso per gli altri dipendenti: certamente superate le norme procedurali, quelle relative al procedimento penale, le vecchie disposizioni transitorie; occorre maggiore attenzione per “interpolare” il codice disciplinare con le norme inderogabili stabilite dal legislatore
- Il licenziamento per “permanente **inidoneità psicofisica**”: regolamento solo per lo Stato, ma “l’amministrazione può risolvere il rapporto” ...





# Poche novità nel decreto legge 78/2010:

- ▶ **illecito disciplinare e responsabilità erariale:**
- ▶ art.6, comma 7: incarichi di consulenza
- ▶ art.6, comma 12: missioni
- ▶ art.6, comma 13: formazione
- ▶ art.9, comma 28: lavoro flessibile



# Autonomia di ogni amministrazione per

- “Ricostruire” il Codice disciplinare
- Individuare l’ufficio preposto alla gestione dei procedimenti disciplinari più complessi
- Individuare gli uffici affidati a responsabili privi di qualifica dirigenziale
- Individuare il titolare del potere disciplinare nei confronti dei dirigenti (almeno per le fattispecie di cui agli artt. 55-*bis*.7 e 55-*sexies*.3)
- Promuovere azioni volte ad uniformare i criteri di valutazione dei diversi dirigenti a cui è affidato un’autonoma potestà disciplinare.



# Ed ora (cosa bolle in pentola?)

- ▶ ddl AS2156, recante 'Disposizioni per la prevenzione e la repressione della **corruzione** e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione
- ▶ **giuramento** dei dipendenti pubblici: fedeltà alla Repubblica, alla Costituzione, alle leggi e “ai doveri nell’interesse dell’Amministrazione e dei cittadini per il pubblico bene” (art.21, ddl AC3209-A)

