

UFFICIO PERSONALE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
SERVIZIO TRATTAMENTO DEL PERSONALE

DFP-0027366-12/06/2008-1.2.3.3

Roma, 12 giugno 2008

Nota Circolare UPPA n. 41/08

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri
Segretariato generale

Alle Amministrazioni dello Stato
anche ad ordinamento autonomo

Al Consiglio di Stato
Ufficio del Segretario generale

Alla Corte dei Conti
Ufficio del Segretario generale

All'Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del Segretario generale

Alle Agenzie ex d.lgs. n. 300/1999

All'ARAN

Alla Scuola Superiore della Pubblica
Amministrazione

A tutti gli Enti pubblici non economici
(tramite i Ministeri vigilanti)

Agli Enti di ricerca
(tramite il Ministero dell'istruzione,
dell'università e della ricerca)

Alle Istituzioni universitarie
(tramite il Ministero dell'istruzione,
dell'università e della ricerca)

Alle scuole di ogni ordine e grado
(tramite il Ministero dell'istruzione,
dell'università e della ricerca)

Agli Organi di controllo interno

e, p. c.

Alla Conferenza
dei Presidenti delle Regioni

All'ANCI

All'UPI

NOTA - CIRCOLARE

Pubblicità del codice di disciplina - diffusione del codice di condotta - tempistica e termini per lo svolgimento del procedimento disciplinare.

Alla luce delle innovazioni in materia disciplinare introdotte dalla contrattazione collettiva e delle problematiche emerse in sede di esame delle questioni relative alla materia disciplinare pare utile segnalare all'attenzione delle Amministrazioni in indirizzo alcuni aspetti inerenti il codice disciplinare e le procedure disciplinari.

1. In generale - la predefinitone e il regime di pubblicità di obblighi, illeciti, sanzioni e procedure disciplinari.

Come noto, l'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001 (*Sanzioni disciplinari e responsabilità*) richiama anche per i pubblici dipendenti l'applicazione delle norme disciplinari contenute nello Statuto dei lavoratori e nel codice civile. In particolare, la menzionata disposizione fa rinvio all'art. 2106 c.c. e all'art. 7, commi 1, 5 e 8, della l. n. 300 del 1970.

L'art. 2106 c.c. prevede l'applicazione da parte del datore di lavoro di sanzioni, secondo la gravità del fatto, per l'inosservanza degli obblighi di diligenza e di fedeltà da parte del prestatore, espressi nei precedenti artt. 2104 e 2105 c.c.

L'art. 7, comma 1, dello Statuto enuncia delle importanti norme di garanzia per i lavoratori e di tutela dell'interesse del datore. Esso prevede che il codice disciplinare debba essere conforme alla disciplina dei contratti collettivi in materia di infrazioni, sanzioni e procedure di contestazione ed impone la sua pubblicizzazione. Infatti la disposizione stabilisce che *“Le norme disciplinari relative alle sanzioni, alle infrazioni in relazione alle quali ciascuna di esse può essere applicata ed alle procedure di contestazione delle stesse, devono essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti. Esse devono applicare quanto in materia è stabilito da accordi e contratti di lavoro ove esistano.”*.

Il rinvio operato dal citato art. 55 all'art. 7 va integrato con l'espressa previsione di cui al comma 3 dell'art. 55 stesso il quale dispone: “... *ferma restando la definizione dei doveri del dipendente ad opera dei codici di comportamento di cui all'art. 54, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi.*”

In base alle norme richiamate, quindi, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni privatizzati i doveri sono espressi nel codice di comportamento, gli illeciti disciplinari, le relative sanzioni e le procedure sono fissate dai contratti collettivi (che per le procedure operano in maniera integrativa rispetto alla legge).

I contratti collettivi di comparto poi, oltre a regolare le infrazioni, hanno individuato anche gli obblighi dei dipendenti, la cui violazione può tradursi in infrazione disciplinare, ed hanno richiamato i principi relativi al rapporto di lavoro espressi nel codice di condotta, ad integrazione della disciplina sugli obblighi posta direttamente dai contratti stessi (art. 23 del CCNL relativo al personale del comparto ministeri del 16 maggio 1995, come modificato dall'art. 11 del CCNL del 12 giugno 2003; art. 26 del CCNL del 6 luglio 1995 relativo al personale enti pubblici, come modificato dall'art. 14 del CCNL 9 ottobre 2003).

Secondo le clausole collettive, la violazione degli obblighi complessivamente risultanti dal CCNL può costituire un fatto sanzionabile in caso di mancanze non espressamente previste dalle clausole del CCNL stesso, dovendosi far riferimento, quanto ai criteri per la comminazione, al tipo e alla misura della sanzione, ai principi desumibili dalle specifiche clausole contrattuali (ciò vale ad esempio nel comparto ministeri, secondo quanto previsto dall'art. 13 del già citato CCNL del 12 giugno 2003 e nel comparto enti pubblici, secondo quanto disposto dall'art. 16, comma 9, del citato CCNL 9 ottobre 2003).

La predefinizione degli obblighi rappresenta il presupposto per la disciplina astratta degli illeciti, per la contestazione in concreto degli addebiti e l'applicazione delle sanzioni.

Dalla vigente normativa si evince un obbligo di pubblicità per il codice di comportamento (art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e per il codice disciplinare (art. 7, comma 1 della l. n. 300 del 1970).

Mediante la prescrizione della pubblicità, le norme perseguono la finalità di consentire a tutti i lavoratori di avere contezza dei propri doveri, delle infrazioni, delle sanzioni collegate e delle procedure per la loro applicazione. Esse assolvono poi anche ad un'altra funzione, corrispondente soprattutto all'interesse del datore di lavoro, di impedire in via preventiva determinati comportamenti dei lavoratori.

1.1. La consapevolezza di essere funzionario pubblico – la diffusione dei principi espressi nel codice di comportamento.

Si richiama l'attenzione sull'adozione di iniziative di diffusione finalizzate alla conoscenza e all'osservanza del codice di condotta, in aderenza a quanto previsto nell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del

2001 (relativamente al codice adottato con decreto del Ministro per la funzione pubblica il 28 novembre 2000 e agli specifici codici di comportamento per ogni singola amministrazione ai sensi dell'art. 54, comma 5).

Ciò anche nella convinzione che la conoscenza dei doveri che caratterizzano la propria posizione generi consapevolezza, spirito di appartenenza e contribuisca a sviluppare un senso di orgoglio per l'essere parte di un'organizzazione che ha come missione la realizzazione dell'interesse della collettività. Infatti, il funzionamento dell'amministrazione, come delle altre organizzazioni, dipende non solo dalla configurazione e dalle caratteristiche della struttura, ma soprattutto dalle risorse umane che in essa operano. Il lavoro e il serio impegno dei funzionari, a qualsiasi livello essi si trovino, sono elementi fondamentali per un'azione amministrativa efficace ed efficiente. Pertanto sembra importante lo sviluppo della motivazione e dello spirito di corpo, anche mediante la valorizzazione delle professionalità e delle condotte virtuose presenti nelle amministrazioni.

1.2. La pubblicazione mediante affissione del codice disciplinare.

Si richiama l'attenzione sull'onere di pubblicazione del codice disciplinare previsto dall'art. 7 della l. n. 300 del 1970 mediante la sua "affissione in luogo accessibile a tutti".

L'obbligo/onere di pubblicità del codice disciplinare mediante affissione è sancito anche dai contratti collettivi di comparto che specificano il carattere tassativo di questa modalità di pubblicazione (ad es.: art. 13, comma 8, del CCNL del 12 giugno 2003 relativo al personale del comparto ministeri; art. 12 del CCNL del 26 maggio 2004 relativo al personale del comparto aziende; art. 64, comma 8, del CCNL del 17 maggio 2004 relativo al personale del comparto Presidenza del Consiglio dei ministri; art. 92, comma 9, del CCNL relativo al comparto scuola del 24 luglio 2003; art. 67, comma 8, del CCNL del 28 maggio 2004 relativo al personale delle Agenzie fiscali; art. 16, comma 10, del CCNL 9 ottobre 2003 relativo al personale enti pubblici; art. 3, comma 10, del CCNL dell'11 aprile 2008 relativo al personale del comparto regioni - eell).

E' opportuno evidenziare che l'obbligo di pubblicità mediante affissione cui si riferisce l'art. 7 dello Statuto dei lavoratori riguarda non solo le infrazioni e le sanzioni, ma anche le procedure per l'applicazione delle sanzioni; esso si riferisce al complesso di quelle disposizioni che comunemente viene indicato come il "codice disciplinare" (mentre nei contratti collettivi la denominazione di codice disciplinare viene utilizzata come rubrica agli articoli che disciplinano i criteri per l'individuazione del tipo e la misura della sanzione, le singole specifiche infrazioni e le relative sanzioni).

Si segnala poi che le clausole di alcuni contratti collettivi, oltre a prescrivere a regime l'obbligo di affissione, hanno espressamente collegato l'efficacia delle innovazioni apportate al codice disciplinare all'avvenuta affissione, stabilendo che la nuova disciplina si applica dal quindicesimo giorno successivo a quello della affissione. I CCNL hanno poi introdotto una regola transitoria per le infrazioni disciplinari commesse nel periodo antecedente alla data di efficacia del codice disciplinare per le quali continuano ad applicarsi le sanzioni precedenti (ad es. art. 3, commi

11 e 12, del CCNL dell'11 aprile 2008 relativo al personale del comparto regioni – eell; art. 30 del CCNL 1 ottobre 2007 relativo al personale enti pubblici).

L'adempimento dell'onere di pubblicità è particolarmente rilevante poiché esso condiziona la legittimità dell'esercizio del potere disciplinare in concreto da parte del datore di lavoro e, quindi, condiziona la validità dell'atto che ne costituisce espressione (almeno per le cosiddette “sanzioni conservative”, quelle cioè che non determinano la risoluzione del rapporto di lavoro; con riferimento invece alla sanzione del licenziamento, la giurisprudenza in taluni casi ha affermato l'irrelevanza dell'adempimento - sul punto si veda Cass. civ. Sez. lavoro, 13-09-2005, n. 18130; Cass. civ. Sez. lavoro, 27-05-2004, n. 10201; Cass. civ. Sez. lavoro, 09-09-2003, n. 13194),).

La legge e i contratti collettivi prevedono che l'affissione avvenga “in luogo accessibile a tutti”, cosicché nel provvedere all'adempimento occorrerà avere particolare attenzione le amministrazioni dovranno tener conto della propria struttura, curando che l'affissione sia effettuata in ciascuna sede (si veda sul punto Cass. Sez. lavoro, 10-01-2007, n. 247) e che la possibilità di recarsi nei locali in cui sono esposte le norme disciplinari sia effettiva (si veda sul punto Cass. Sez. lavoro, 3-10-2007, n. 20733).

Nel provvedere all'adempimento, è importante che il codice sia aggiornato e completo. Esso dovrà contenere gli obblighi dei dipendenti, gli illeciti, le sanzioni e le procedure vigenti, con le modifiche che via via i contratti collettivi di comparto hanno apportato. In proposito, pare utile richiamare l'attenzione sulla circostanza che anche i CCNL stipulati per la tornata contrattuale 2006/2009 sono intervenuti a modificare le clausole previgenti in materia di illeciti, infrazioni e procedure (ad es.: CCNL del 14 settembre 2007 relativo al personale del comparto ministeri; CCNL dell'11 aprile 2008 relativo al personale del comparto regioni – eell; CCNL 9 ottobre 2003 relativo al personale enti pubblici).

2. Il rispetto dei termini procedurali.

Si ritiene opportuno richiamare inoltre l'attenzione sui termini fissati dalla legge e dai contratti collettivi per lo svolgimento delle procedure disciplinari. Ciò vale in particolar modo per i termini che sono espressamente definiti come perentori o la cui decorrenza comporta l'estinzione del procedimento.

Si segnala in proposito che la maggior parte dei contratti collettivi stipulati a partire dalla tornata 2002/2005 hanno innovato la disciplina dei termini, chiarendo la natura perentoria non solo del termine finale ma anche di quello iniziale. A titolo di esempio, per il personale del comparto ministeri si veda l'art. 24 del CCNL 16 maggio 1995, modificato sul punto dall'art. 12 del CCNL 12 giugno 2003, il quale al comma 10 stabilisce: *“Con riferimento al presente articolo sono da intendersi perentori il termine iniziale e quello finale del procedimento disciplinare. Nelle fasi intermedie i termini ivi previsti saranno comunque applicati nel rispetto dei principi di tempestività ed immediatezza, che consentano la certezza delle situazioni giuridiche.”* (analogamente, l'art. 27 del CCNL del 6 luglio 1995 per il personale del comparto enti pubblici non economici, come modificato dall'art. 15, comma 1, del CCNL del 9 ottobre 2003; l'art. 29 del CCNL 1 settembre 1995, relativo al personale del comparto SSN, come modificato dall'art. 12, comma 1, del CCNL 19

aprile 2004; l'art. 93, comma 9, del CCNL del 29 novembre 2007 per il personale del comparto scuola; art. 66, comma 11, del CCNL del 28 maggio 2004 per il personale delle agenzie fiscali; art. 63, comma 11, del CCNL del 17 maggio 2004 per il personale del comparto presidenza del consiglio dei ministri; l'art. 24 del CCNL del 6 luglio 1995, come modificato dall'art. 24, comma 1, del CCNL 22 gennaio 2004 per il personale del comparto regioni – eell; l'art. 37 del CCNL 5 aprile 1996 per il personale del comparto amministrazioni autonome dello Stato, come modificato dall'art. 11, comma 1, del CCNL del 26 maggio 2004).

Vista la disciplina contrattuale, debbono considerarsi perentori il termine per la contestazione, che deve avvenire tempestivamente e comunque non oltre 20 giorni da quando l'ufficio istruttore è venuto a conoscenza del fatto, e il termine di 120 giorni, il quale decorre dalla data della contestazione dell'addebito.

Si rammenta in proposito che l'orientamento giurisprudenziale che ha escluso la perentorietà del termine iniziale, affermando il carattere perentorio solo di quello finale in connessione ad "un'inderogabile garanzia di sollecita conclusione" (Cass. civ. Sez. lavoro, 10-05-2007, n. 10668, che riprende la precedente Cass. 13 aprile 2005, n. 7601) si riferisce a fattispecie disciplinate dalle clausole di contratti collettivi precedenti alle modifiche sopra riportate (in cui le clausole contrattuali non contenevano la qualificazione perentoria di entrambi i termini, stabilendo solo che il procedimento si estingue in caso di *mancata conclusione entro il termine finale*).

Si invitano pertanto gli Uffici del personale e gli Uffici di disciplina a tener conto di quanto rappresentato procedendo anche al coinvolgimento e alla formazione del personale dirigente o comunque addetto alla gestione del personale.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Francesco Verbaro