

**Prof. Avv. Sandro Mainardi**  
**Università degli Studi di Bologna**

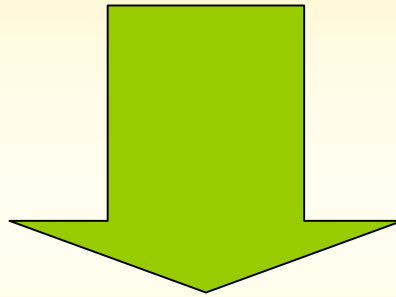
**La Terza Riforma del lavoro  
nelle  
Pubbliche Amministrazioni**

**Il potere disciplinare del datore di  
lavoro pubblico**

**Una profonda revisione,  
mediante i decreti  
legislativi, del testo  
fondamentale**

**D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165**

# **Il sistema delle fonti**



***un nuovo rapporto tra legge e  
contrattazione collettiva***

# Le modifiche al D.Lgs. n. 165/2001

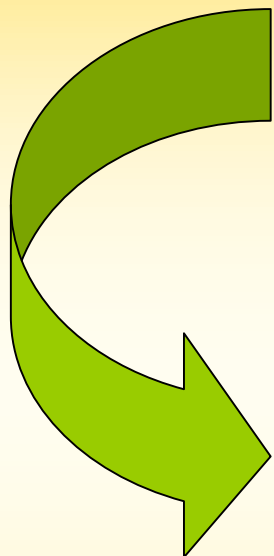
## Art. 1, c. 1 Legge n. 15/2009

(modifica l'art. 2, c. 2 D.Lgs. n. 165/2001)

**«Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge»**

***n.b.* «si applica alle disposizioni emanate o adottate successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge»**

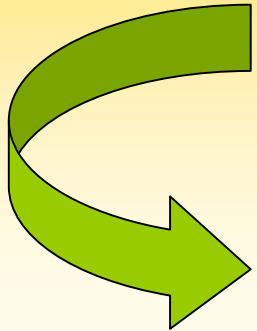
# **Si espande l'area della competenza legislativa sulle materie del “rapporto di lavoro” e delle “relazioni sindacali”**



**contrattazione collettiva nazionale e integrativa  
valutazione delle strutture e del personale  
valorizzazione del merito e premialità  
progressioni verticali e orizzontali  
incarichi e responsabilità dirigenziali  
mansioni e inquadramento  
trattamento economici  
responsabilità disciplinare  
responsabilità dirigenziale  
mobilità**

**...senza possibilità di deroga da parte della  
contrattazione collettiva (artt. 1339 e 1419, c. 2 cod.  
civ.), se non a ciò autorizzata dalla legge...**

# Viene ridimensionato il ruolo della contrattazione collettiva



*«la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali»*

**?resta salva la competenza esclusiva della contrattazione in materia di trattamenti retributivi fondamentali (ma attenzione alla norma di “tutela delle retribuzioni” ereditata dalla Finanziaria 2009)**

**?il problema della retribuzione premiale e incentivante**

**Cambiano i poteri e le posizioni giuridiche che si esprimono nel rapporto di lavoro ?**

**Si può parlare di una ri-pubblicizzazione della materia?**

## La modifica dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001

*«**Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici»***»

# Sanzioni disciplinari e responsabilità

# Gli obiettivi

- ➔ Potenziare il livello di efficienza degli uffici
- ➔ Contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo

# **Un nuovo assetto delle fonti in materia disciplinare**

**si espande la competenza della legge  
in chiave inderogabile (artt.1339 e 1419, c. 2 c.c.)  
pur conservando  
il potere disciplinare del datore  
di lavoro pubblico natura privatistica**



**resta ferma la giurisdizione del  
giudice del lavoro  
sul contenzioso in materia disciplinare**

# La definizione delle norme disciplinari

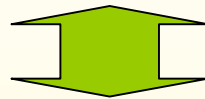
- Si applica l'art. 2106 cod. civ. (il principio di proporzionalità)
- Scompare il richiamo all'art. 7 Stat. Lav. (la disciplina della recidiva è ora solo quella prevista dai CCNL)
- Restano ferme le ipotesi di illecito previste dai "codici" dei CCNL, salvo quanto previsto dalla nuova legge (il problema della "compatibilità" dei codici disciplinari dei CCNL)

## **Ferme le ipotesi già previste dai CCNL, la legge determina la tipologia di infrazioni che conducono al licenziamento disciplinare**

- falsa attestazione di presenza in servizio o giustificazione di assenza mediante medica certificazione medica falsa (giusta causa)**
- assenze ingiustificate**
- ingiustificato rifiuto di trasferimento**
- reiterato scarso rendimento accertato mediante la valutazione**
- falsità ai fini dell'assunzione o delle progressioni (giusta causa)**
- reiterate condotte aggressive, ingiuriose minacciose o moleste (giusta causa)**
- condanna definitiva per gravi reati (giusta causa)**

# Il periodo transitorio (I)

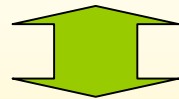
**Manca una norma atta a regolare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema ma ...**



**in ogni caso i contratti collettivi vigenti sono affetti da incompatibilità sopravvenuta con le nuove norme e, laddove non vengano corretti, decadono per effetto della sostituzione automatica («nelle materie relative alle sanzioni disciplinari...la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge»)**

## Il periodo transitorio (II)

Le norme in materia disciplinare del Decreto Brunetta sono tutte di immediata applicazione ma non sono retroattive



I procedimenti disciplinari già avviati con l'atto di contestazione vengono conclusi sulla base delle norme (di legge e contratto) previgenti

# Il Codice Disciplinare

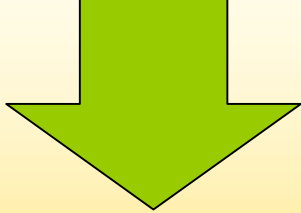
**la pubblicità del codice può essere validamente realizzata in via telematica sul sito web istituzionale dell'Amministrazione**



**L'affissione in luogo accessibile a tutti come pubblicità costitutiva ?**

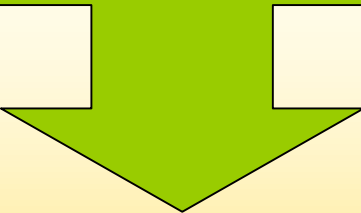
# Titolarità pluriarticolata del potere e soggetto attivo del procedimento disciplinare

Sanzioni conservative  
fino alla sospensione  
per 10 gg.



**Dirigente responsabile  
della struttura**

Uffici diretti da funzionari  
non dirigenti  
+  
Sospensione  
oltre i 10 gg. e  
licenziamento



**U.P.D.**

# Il soggetto attivo del procedimento disciplinare

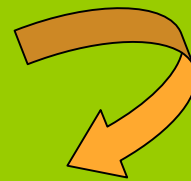
Scompare, per le sanzioni minori, la  
terzietà “di fatto” del titolare del potere

Cass., 5 febbraio 2004, n. 2168

*«anche se per l'U.P.D. non e' piu' possibile parlare di posizione di terzietà',  
sicuramente la specializzazione di tale organo e in special modo il suo  
distacco rispetto al capo della struttura del dipendente incolpato – cioè a chi  
e' implicato direttamente nella vicenda disciplinare – tendono  
significativamente all'imparzialità del momento disciplinare nel pubblico  
impiego privatizzato»*






# **Il soggetto attivo del procedimento disciplinare**

**...in ogni caso, la responsabilità civile del  
dirigente, in relazione all'esercizio  
dell'azione disciplinare, è limitata ai casi di  
dolo o colpa grave**

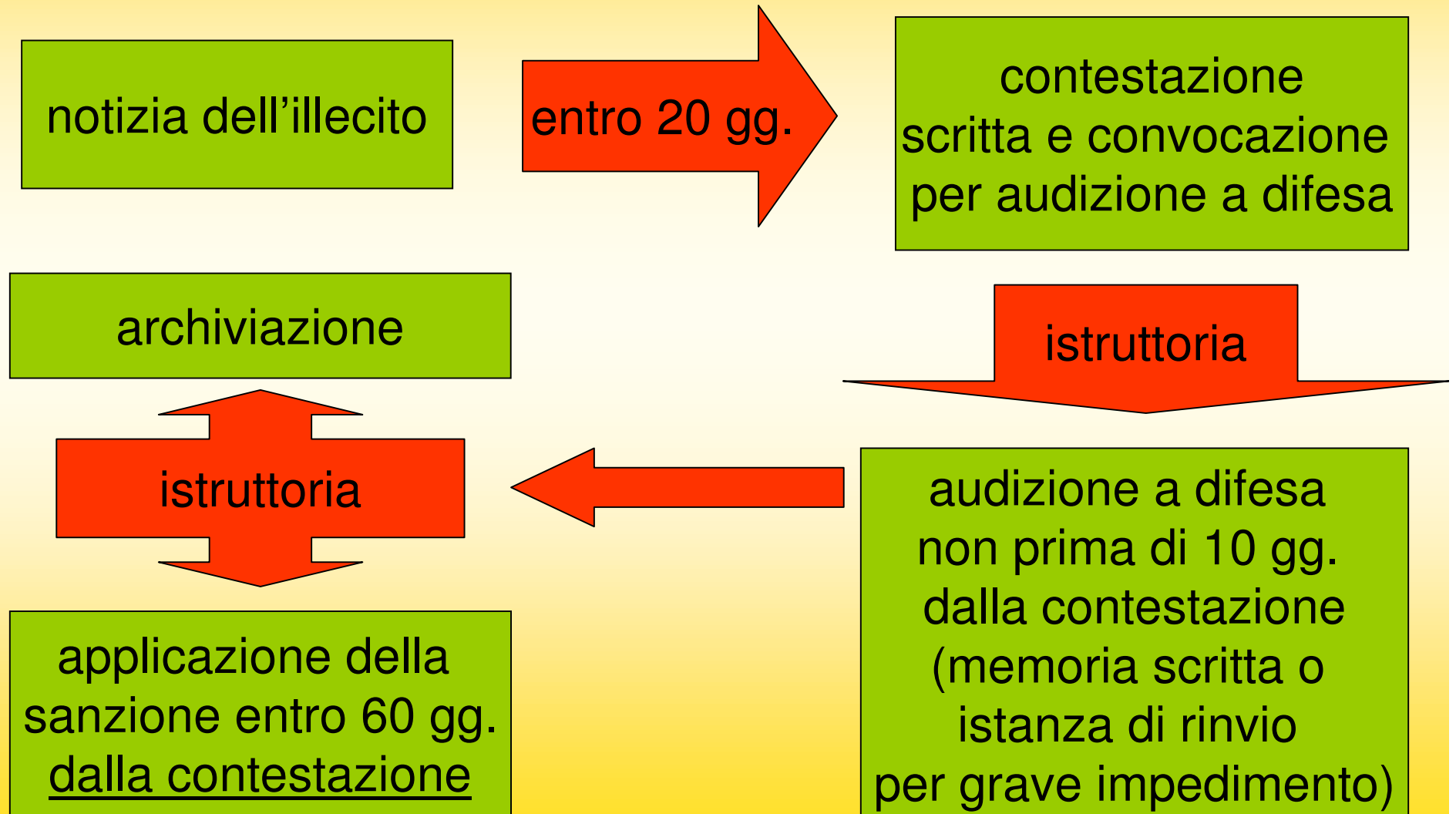


**...ma scompare la “discrezionalità”  
dell'azione disciplinare**

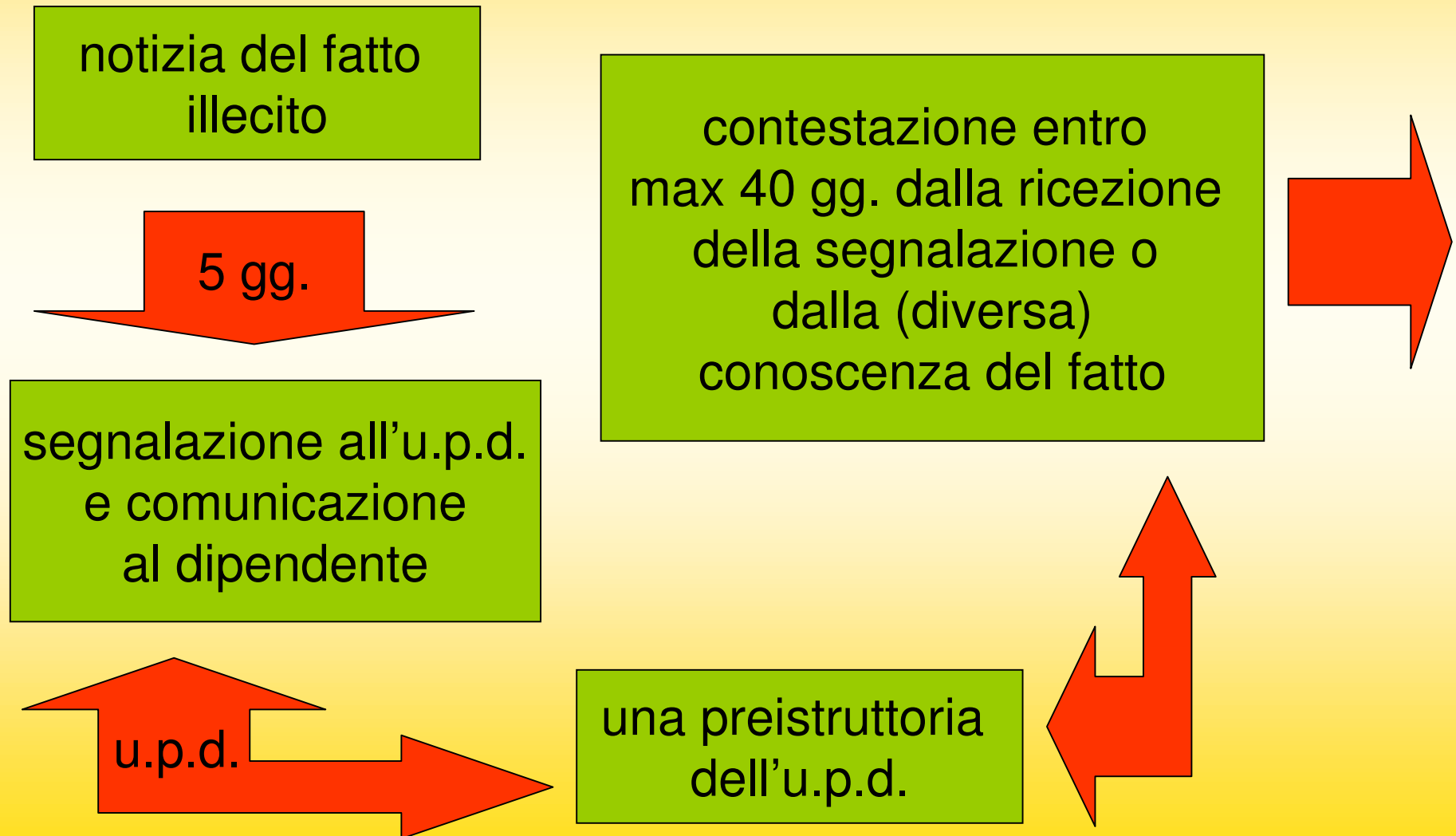
# Semplificazione e revisione dei termini del procedimento disciplinare (I)

-  i termini del procedimento diventano perentori con la sanzione della decadenza dall'azione o dalla difesa rispettivamente in capo alla p.a. o al lavoratore
-  i termini del procedimento vengono drasticamente ridotti per l'irrogazione delle sanzioni minori (sospensione fino a 10 gg.)
  -  20 gg. per la contestazione – convocazione a difesa con preavviso di 10 gg. – chiusura procedimento entro 60 gg. dalla contestazione
-  i termini del procedimento per le sanzioni maggiori sono raddoppiati; ogni altro termine non indicato dal decreto è abrogato
-  la regolamentazione della sanzione del rimprovero è rimessa ai contratti collettivi

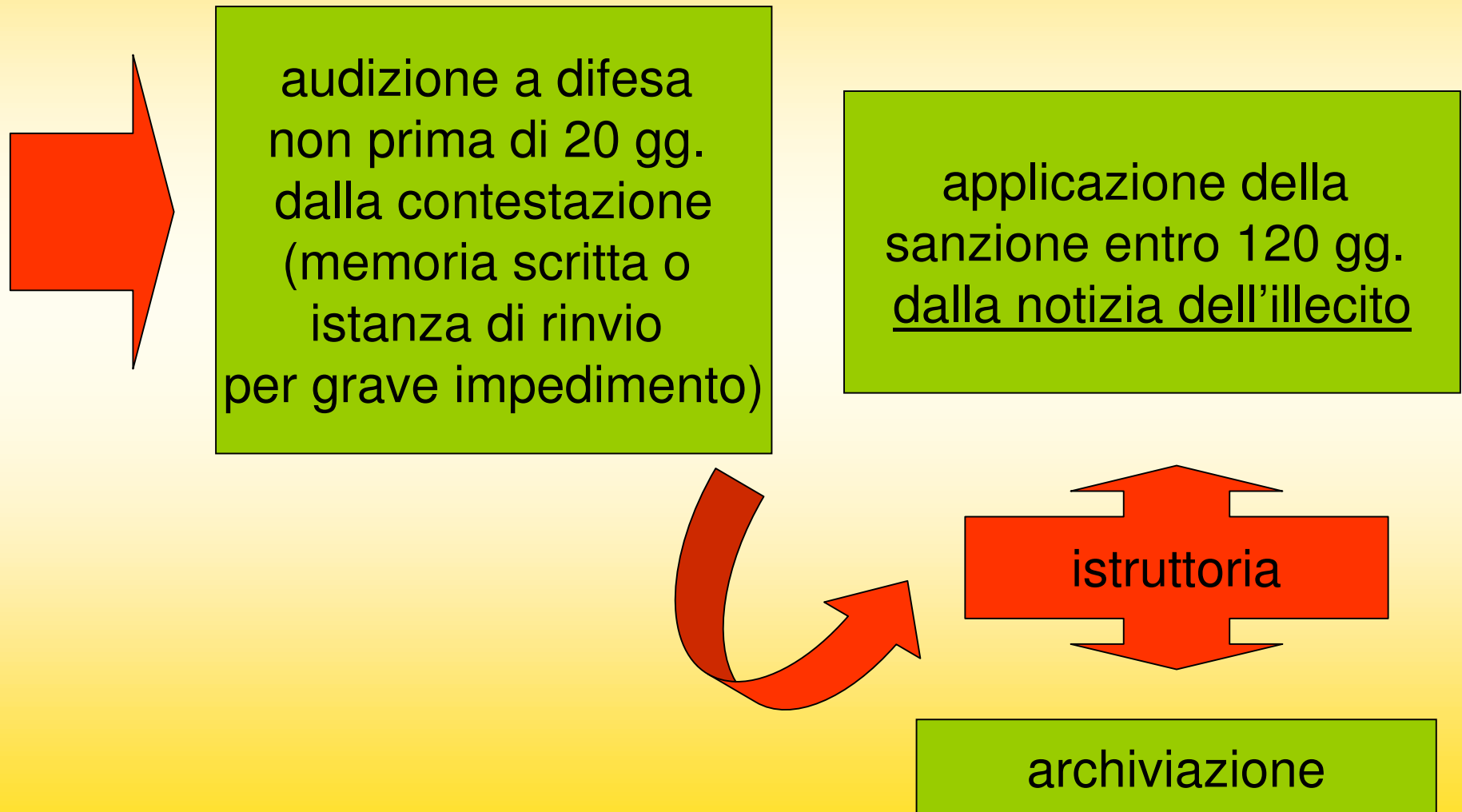
# Le tappe del procedimento per le sanzioni minori (schema per il dirigente)



# Le tappe del procedimento per le sanzioni maggiori (schema per dirigente e u.p.d.) (I)



# Le tappe del procedimento per le sanzioni maggiori (schema per dirigente e u.p.d.) (II)



**I termini sono perentori !**

**«La violazione dei termini stabiliti comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa»**

# Semplificazione e revisione dei termini del procedimento disciplinare (II)

- tutte le comunicazioni al dipendente vengono fatte in via telematica tramite posta elettronica certificata, e solo in mancanza, mediante raccomandata a.r. Il dipendente può accedere agli atti del procedimento disciplinare (ora con espressa previsione di legge in tal senso)
- gli atti sono recettizi (assumono efficacia quando vengono ricevuti dal lavoratore)
- espansione dei poteri istruttori riguardo ad informazioni rilevanti in possesso di altre amministrazioni
- scompare il c.d. patteggiamento disciplinare (ex art. 55, c. 6. d.lgs. n. 165/2001 vecchio testo)
- i dipendenti o dirigenti al corrente dei fatti che non danno collaborazione al titolare del potere o rendono dichiarazioni false o reticenti, sono sanzionabili con la sospensione fino a 15 gg.

# **Il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare (I)**

**Legge 27 marzo 2001, n. 97**

- **Modifiche al codice di procedura penale: ritorna la pregiudizialità degli esiti del processo penale sul procedimento disciplinare (artt. 653 e 445 c.p.p.) (artt. 1 e 2)**
- **Introduzione di nuovi provvedimenti cautelari in relazione a rinvio a giudizio o condanna non definitiva per gravi reati (peculato, concussione, corruzione, ecc.): trasferimento cautelare (art. 3) e sospensione cautelare (art. 4)**
- **L'estinzione del rapporto di lavoro come pena accessoria (art. 32 *quinquies* c.p.) per condanne alla reclusione superiore ai tre anni (per peculato, concussione, corruzione, ecc.) (art. 5)**
- **Una deroga alla responsabilità disciplinare contrattualizzata (art. 8)**

# Il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare (II)

**Art. 653 c.p.p.**


***(nuova formulazione ex art. 1 l. n. 97/2001)***

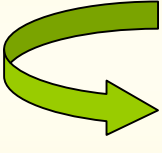
*Efficacia della sentenza [...] penale nel giudizio disciplinare*

«1. *La sentenza penale irrevocabile di assoluzione [...] ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso.*





**1 bis.** *La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso»*

## Il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare (III)

 scompare la pregiudizialità penale prevista dai Ccnl di comparto 2002/2005

 il procedimento disciplinare deve essere concluso anche prima dell'esito definitivo del procedimento penale, e può sospeso solo nei casi più complessi o carenti di prove e per le sanzioni maggiori (la responsabilità della scelta è dell'U.P.D.)

## **Il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare (IV)**

-  **Obbligo di comunicazione all'amministrazione della sentenza penale irrevocabile alla p.a. di appartenenza da parte della Cancelleria del Giudice penale (modifica al D.Lgs. n. 271/1989 – art. 154 bis)**
  
-  **Elementi di raccordo tra penale e disciplinare:  
quando gli esiti finali tra i due procedimenti sono diversi, si riepilogano la pregiudizialità penale ex art. 653 c.p.p. e l'organo competente dell'Amministrazione riapre il procedimento disciplinare per adeguarne l'esito al giudicato penale (ad istanza di parte entro termine di decadenza di 6 mesi dall' "irrevocabilità della pronuncia penale" se il giudicato penale è favorevole al dipendente)**
  
-  **Termini di riapertura: 60 gg. dalla comunicazione della sentenza o dall'istanza del lavoratore con rinnovo della contestazione dell'addebito**
  
-  **Termini di chiusura: 180 gg. dalla riapertura**

## **Il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare (V)**

...ma che succede se il processo civile di impugnazione della sanzione disciplinare irrogata è più rapido del processo penale sui fatti contestati in sede disciplinare?

# ***De profundis* per le procedure di impugnazione delle sanzioni disciplinari previste dai contratti collettivi in sede arbitrale**



**Collegi Arbitrali di Disciplina (CAD)**



**CCNQ 23 gennaio 2001**



**Procedure di conciliazione non obbligatorie (escluso il licenziamento e in ogni caso senza possibilità di derubricazione della sanzione)**

# Le responsabilità del dirigente (o funzionario) in materia disciplinare

- ➔ responsabilità per mancato avvio o decadenza dall'azione disciplinare (sospensione fino a tre mesi e perdita dell'accessorio di risultato per il doppio del periodo della sospensione applicata)
- ➔ responsabilità per valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate che impediscano l'avvio del procedimento disciplinare nei termini di decadenza previsti (sospensione fino a tre mesi e perdita dell'accessorio di risultato per il doppio del periodo della sospensione applicata)

# Altre tipologie di illeciti e di sanzione

**La condanna della p.a. al risarcimento del danno per violazione da parte del dipendente degli obblighi e doveri (codici di comportamento) derivanti dal rapporto di lavoro**



**sospensione da tre giorni a tre mesi**

**Danno grave cagionato dal lavoratore all'ufficio per incompetenza professionale o inefficienza**



**collocamento in disponibilità fino alla definizione del procedimento disciplinare**