

**Università degli Studi di Torino**  
**Dipartimento di Giurisprudenza**

Corso Universitario di Aggiornamento  
Professionale di I livello

***La disciplina del lavoro pubblico alla luce della  
“riforma Madia”***

Silvia Ponzio

Professore Associato di Diritto Amministrativo  
Dipartimento di Management  
Università degli Studi di Torino  
silvia.ponzio@unito.it

# Programma

- Le fonti della responsabilità disciplinare.
- I nuovi codici di comportamento.
- Il procedimento disciplinare.
- Le sanzioni irrogabili.
- La tutela del *whistleblower*.

# Rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a.

- Esecuzione di una **prestazione lavorativa volontariamente e dietro corrispettivo** alle dipendenze di una pubblica amministrazione
- Lavoratore: gerarchicamente subordinato alla P.A.
- Caratteri di specialità: **prestazione rivolta alla cura dell'interesse generale** con connessi **obblighi accessori**.

**CORRETTEZZA VERSO GLI AMMINISTRATI**

# Rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a.

## Obblighi di prestazione

Esecuzione volontaria e dietro corrispettivo di una attività lavorativa nei confronti di una pubblica amministrazione (OBBLIGAZIONE)

## Obblighi di *Status*

- ❖ **Obbligo vs Obbligazione** (l'obbligazione si distingue per la **fonte** da cui deriva (es. contratto) e per il **carattere patrimoniale**)
- ❖ **Status: appartenenza ad un'organizzazione** (poteri, diritti, doveri ed obblighi)
- ❖ **Rapporto di impiego** determina insorgere di posizioni giuridiche verso l'amministrazione di appartenenza, ma non esclude obblighi costituzionali

1. Art. 54, comma I (Fedeltà alla Repubblica) II (Disciplina e Onore) Cost.
2. Art. 28 Cost. (Responsabilità)
3. Art. 98 Cost. (Servizio esclusivo della Nazione)
4. Art. 97, comma I Cost. (Buon andamento e Imparzialità)

# Publico impiego nella Costituzione

**Art. 97 cost.** (Art. 3 Cost. Specificazione uguaglianza = informano tutta l'attività P.A.)

**BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITÀ:** *riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici*

- Efficacia
- Efficienza
- Speditezza
- Economicità

Attribuzioni  
Competenze  
Responsabilità  
(penale, civile,  
amministrativa e  
disciplinare)

- ❖ Divieto di discriminazione
- ❖ Correttezza

**CONCORSO PUBBLICO**

**Art. 98 cost.**

I pubblici impiegati sono al **servizio esclusivo della Nazione**. Esclusiva soggezione all'interesse collettivo dei dipendenti pubblici

**COLLETTIVITA' DEI  
CITTADINI ITALIANI**

**incompatibilità**

# Pubblico impiego nella Costituzione

❖ **Fedeltà alla Repubblica**

complesso di PRINCIPI E  
VALORI costituzionali



**Funzionari  
pubblici**

OBBLIGO SOGGETTIVO DI **CURA DEL PUBBLICO BENE** (art. 97 Cost.) e DI **SERVIZIO ESCLUSIVO DELLA NAZIONE** (art. 98 Cost.)

**Fedeltà qualificata**

❖ Osservanza **Costituzione** (principi e valori) e leggi.

**Art. 54 cost.**

❖ **Disciplina: Fondamento del potere disciplinare**

❖ **Onore: Devozione nei confronti della Repubblica**

# Pubblico impiego nella Costituzione

**Responsabilità del funzionario pubblico per violazione di**

**Art. 28 cost.**

**1. Leggi amministrative**

**2. Leggi civili**

**3. Leggi Penali**

**Responsabilità disciplinare?**

# Codici di comportamento

# Codice di comportamento dei dipendenti delle P.A. D.P.R. n. 62/2013

Definito dal ...

**governo**

D.P.R. PREVIA deliberazione del  
CONSIGLIO dei MINISTRI –  
Proposta Ministro P.A. E  
SEMPLIFICAZIONE – previa  
intesa in Conf. Unificata

- PUBBLICAZIONE GU
- CONSEGNA AL DIPENDENTE  
(al momento dell'assunzione)

Art. 54, d.lgs. 165 /  
2001 e s.m.

- qualità dei servizi,
- prevenzione dei fenomeni di  
corruzione
- rispetto dei doveri costituzionali di  
**diligenza, lealtà, imparzialità e  
servizio esclusivo alla cura  
dell'interesse pubblico.**

## Specifiche sezioni

- Doveri dirigenti
- Divieto chiedere/accettare regali  
o altre utilità ... in connessione  
con espletamento funzioni  
(salvo modico valore nelle  
relazioni di cortesia)

## Rilevanza disciplinare codici di comportamento – art. 54 D.lgs. N. 165/2001

- Licenziamento disciplinare (con preavviso) per **GRAVI** e **REITERATE** violazioni dei codici di comportamento (art. 55 quater, d.lgs. 165/2001 e s.m.)
- Art. 54, c. III – La violazione dei **doveri del codice di comportamento** compresi quelli relativi al piano di prevenzione della corruzione:

- a) è fonte di responsabilità disciplinare
- b) è rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ove collegate alla violazione di doveri, obblighi leggi o regolamenti;
- c) gravi o reiterate violazioni determinano licenziamento disciplinare (art. 55 – quater), senza riferimento all’arco temporale di almeno 2 anni.

Integrazione **OBBLIGHI** di ... leggi, CCNL...

# Disposizioni generali

D.P.R. 62/2013

diligenza

lealtà

imparzialità

buona condotta

Corretto adempimento della  
prestazione

Art. 1

Integrazioni:            codici            di  
comportamento    singole P.A.

---

## Ambito di applicazione

- Pubbliche amministrazioni contrattualizzate
- Dipendenti «non contrattualizzati» ----- PRINCIPI GENERALI
- Estensione .... per quanto compatibili, **obblighi di condotta previsti dal presente codice** a tutti i **collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione**

# Contenuto del Codice: i principi

INTEGRITA'  
CORRETTEZZA e BUONA FEDE  
PROPORZIONALITA'  
TRASPARENZA  
EQUITA' – RAGIONEVOLEZZA

**D.P.R. 62/2013**

Osserva la Costituzione,  
**servendo la Nazione** con  
**disciplina ed onore** e  
conformando la propria  
condotta ai principi di **buon  
andamento e imparzialità  
dell'azione amministrativa**

**Art. 3**

- 
- ❖ Non usa a fini privati informazioni di cui dispone
  - ❖ Evita comportamenti in contrasto con corretto adempimento o che ledano immagine della P.A.

**ATTIVITA'**

- CONTENIMENTO COSTI
- DESTINATARI: PARITA' di TRATTAMENTO
- collaborazione con altre P.A.

# Regali, compensi e altre utilità

D.P.R. 62/2013

Il dipendente **non chiede , non sollecita** ... regali o altre utilità

**Art. 4**

Il dipendente può ricevere solo regali di modico valore (relazioni di cortesia, consuetudini internazionali) **Euro 150**

NON ACCETTA REGALI PER COMPIERE ATTO D'UFFICIO

Ricezione di regali →

**Disfunzione e corruzione** nella pubblica amministrazione (rilievo talvolta è anche penale)

STESSA REGOLA tra sovraordinato / subordinato

## Trasparenza e comunicazione

- Partecipazione ad associazioni --- art. 5 **D.P.R. 62/2013**
- Interessi finanziari e conflitti di interesse ---- art. 6
- Obbligo di astensione --- art. 7

## Anticorruzione e trasparenza

### Art. 8

- Adozione misure necessarie a prevenzione illeciti
- Prescrizioni PPC
- Collaborazione al responsabile di prevenzione corruzione
- Segnala illeciti al superiore gerarchico

### Art. 9

- Adempimento pubblicazione obblighi
- Collaborazione in elaborazione, reperimento e trasmissione dati
- Tracciabilità dei processi decisionali

Nei rapporti privati – anche  
relazioni extra lavorative

## Art. 10

- Non sfrutta, non menziona posizione per ottenere utilità NON dovute
- Non assume comportamenti che possano nuocere **all'immagine della P.A.**

## Art. 54 Cost.

In servizio

## Art. 11

- Non ritarda e non fa ricadere su altri compimento attività o decisioni di sua spettanza
- Utilizzo permessi astensione dal lavoro
- Utilizzo beni per finalità istituzionali e mezzi di trasporto per ragioni di ufficio

- ❖ Badge: visibile
- ❖ Spirito di servizio, correttezza e cortesia, disponibilità. Risponde a messaggi in maniera completa
- ❖ Fornisce spiegazioni su comportamento SUO e dei sottoposti
- ❖ Trattazione pratiche: ordine cronologico
- ❖ Non fare dichiarazioni pubbliche offensive per la P.A. Rapporti con stampa (art. 21 Cost.)
- ❖ Rispetto standard qualità e quantità dei servizi
- ❖ Non anticipa esito decisioni
- ❖ **Segreto d'ufficio e riservatezza**

## Art. 13

# Disposizioni particolari per i dirigenti

D.P.R. 62/2013

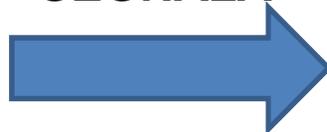
- ❖ Comunicazione conflitto di interessi (Partecipazioni azionarie e altri interessi finanziari) ---c. 3
- ❖ Obblighi di lealtà, trasparenza, esemplarità, imparzialità. Vigilanza su utilizzo risorse per fini istituzionali ---c. 4
- ❖ Cura benessere organizzativo: favorisce rapporti cordiali e rispettosi tra collaboratori, circolazione informazioni e aggiornamento personale, valorizzazione delle differenze (v. sistemi valutativi) --- c. 5
- ❖ Obbligo di imparzialità verso i dipendenti (ripartizione del lavoro) e valutazione del personale --- c. 6 e 7
- ❖ Intraprende iniziative necessarie se segnalazione illecito : attiva e conclude procedimento disciplinare o segnala l'illecito alla autorità disciplinare (oltre a segnalazione a autorità giudiziaria penale o Corte Conti)---cautela su identità di colui che segnala illeciti - tutela del *whistleblower* c. 8

# Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

ART. 54 bis, D. Lgs. 165/2001

Pubblico dipendente  
*nell'interesse  
INTEGRITA' della P.A*

**SEGNALA**



- AI RPCT
- All'ANAC
- DENUNCIA ad autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile

*Condotte illecite di cui è venuto a conoscenza  
in ragione del proprio rapporto di lavoro*



**NON** può essere **sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi**, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

*Dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile (...) ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica*

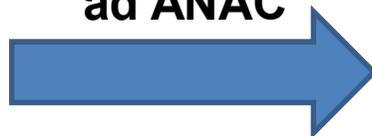
**Ambito di applicazione**

## *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*

ART. 54 bis, D. Lgs. 165/2001

ADOZIONE misure  
ritenute ritorsive

**Comunicata  
ad ANAC**



- Dall'INTERESSATO
- Dalle organizzazioni sindacali

# Anac

*Informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza*

# *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*

ART. 54 bis, D. Lgs. 165/2001

## DIVIETO DI RIVELAZIONE Identità segnalante c. 3

- ❑ **Procedimento PENALE** : identità coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale
- ❑ **Procedimento Corte dei conti: identità** non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria
- ❑ **Procedimento disciplinare:** identità non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata **su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa**



*Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.*

c. 4 La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli *articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241*, e successive modificazioni

# Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

# Anac

ART. 54 bis, D. Lgs. 165/2001

## POTERE DI REGOLAZIONE c. 5

**LINEE GUIDA** su procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni



*prevedono utilizzo di modalità **anche informatiche** e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione*

## POTERE SANZIONATORIO c. 6

- Accertamento **MISURE DISCRIMINATORIE:** sanzione amministrativa al responsabile da 5000 a 30000 euro
- Accertamento assenza procedure per inoltrare e gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5: sanzione amministrativa al responsabile da 10.000 a 50.000 euro
- Accertamento mancato svolgimento attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute: sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro

## *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*

ART. 54 bis, D. Lgs. 165/2001

- ❑ E' carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli –c. 7
- ❑ Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'*articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 ---c. 8*
- ❑ Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave ---c. 9

- ❖ Il dipendente NON ricorre a intermediazione di terzi per: stipula accordi o atti negoziali; stipula contratti per conto amministrazione e nella esecuzione degli stessi
- ❖ Il dipendente non conclude contratti di appalto, finanziamento o assicurazione con imprese con cui abbia concluso contratti o altre utilità nei due aa precedenti (si astiene da adozione decisioni o svolgimento attività in fase di esecuzione --- redige verbale)
- ❖ Il dipendente che conclude accordi o negozi o contratti a titolo privato con persone fisiche e giuridiche con cui ha concluso contratti di appalto, assicurazione o finanziamento nel biennio precedente ---  
**INFORMA IL DIRIGENTE**
- ❖ Obblighi informativi vs. superiore gerarchico o funzionale se rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o dei collaboratori

## Art. 16

# Responsabilità per **violazione doveri del codice**

## SANZIONI DISCIPLINARI

Definite da ...

Leggi, Regolamenti, Contratti collettivi (incluse quelle espulsive) che sono applicabili solo nei casi seguenti:

- art. 4, II c. NON MODICITA' VALORE e correlazione con compimento atto o attività ufficio
- Art. 5, comma II (costringere alla adesione ad associazioni promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera)
- art. 14, c. II, primo periodo (violazione del divieto di concludere contratti di appalto )

D.P.R. 62/2013

↓

**ATTO CONTRARIO A DOVERI D'UFFICIO**

**Responsabilità disciplinare**

- ❖ ACCERTAMENTO NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE
- ❖ GRADUALITA' E PROPORZIONALITA' **SANZIONI**

**CRITERI**

*Gravità del comportamento / entità pregiudizio anche morale a decoro e prestigio P.A.*

# Il Procedimento disciplinare

## **Legge delega n. 15 del 2009**

*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.*

- c) introduzione di **sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture**, finalizzati ad assicurare **l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità** e a consentire agli organi di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;
- d) garanzia della **trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni** e dei relativi sistemi retributivi;
- e) **valorizzazione del merito** e conseguente riconoscimento di **meccanismi premiali per i singoli dipendenti** sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative;
- f) definizione di un **sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici**;

# Riforma – Linee Guida

## Art. 7 l. 15/2009

- Nuova disciplina sanzioni disciplinari / responsabilità dipendenti delle P.A.
- Potenziare efficienza uffici pubblici e contrastare assenteismo e scarsa produttività

### **Art. 67. Oggetto e finalità – d.lgs. 150/2009**

*1. In attuazione dell'articolo 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15, le disposizioni del presente Capo recano **modifiche in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche in relazione ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo.** 2. Resta ferma la devoluzione al giudice ordinario delle controversie relative al procedimento e alle sanzioni disciplinari, ai sensi dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001.*

# Riforma – Aspetti innovativi

d.lgs. n. 150/2009 e s.m.

- **Prevalenza Legge su contrattazione collettiva** (procedimento – semplificazione; tipizzazione infrazioni che portano al licenziamento);
- Divieto ( per la **contrattazione collettiva**) di istituzione di procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari  
Abolizione della “pregiudiziale penale”.
- **Autonomia e indipendenza procedimenti penale/disciplinare**
- **Sanzioni disciplinari per mancato esercizio o decadenza azione disciplinare**
- **Modifica delle modalità di pubblicazione del Codice Disciplinare**

# Potere disciplinare – Evoluzione I

## Prima della contrattualizzazione

- Fonte principale: Statuto degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. n. 3 del 1957)
- Definizione sanzioni, procedimento (disciplina molto dettagliata) e sanzioni
- Mancava definizione precisa di doveri e infrazioni
- Potere disciplinare = Potere discrezionale

**SUPREMAZIA SPECIALE**

## Dopo la contrattualizzazione

- Contratto collettivo: infrazioni e sanzioni
- Richiamo art. 7, Statuto lavoratori (c. 1, 5, 8)
- Richiamo all'art. 2106 c.c. – potere disciplinare del datore di lavoro

**OBBLIGHI DI NATURA  
CONTRATTUALE**

*L. 20-5-1970 n. 300, Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento.*

### **Art. 7. Sanzioni disciplinari.**

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. (5)

Il datore di lavoro non può adottare alcun provvedimento disciplinare nei confronti del lavoratore senza avergli preventivamente contestato l'addebito e senza averlo sentito a sua difesa. (5) (8)

Il lavoratore potrà farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato. (5) (8)

Fermo restando quanto disposto dalla legge 15 luglio 1966, n. 604, non possono essere disposte sanzioni disciplinari che comportino mutamenti definitivi del rapporto di lavoro; inoltre la multa non può essere disposta per un importo superiore a quattro ore della retribuzione base e la sospensione dal servizio e dalla retribuzione per più di dieci giorni.

(...)

## **Art. 7, Sanzioni disciplinari**

(...)

In ogni caso, i provvedimenti disciplinari più gravi del rimprovero verbale, non possono essere applicati prima che siano trascorsi cinque giorni dalla contestazione per iscritto del fatto che vi ha dato causa.

Salvo analoghe procedure previste dai contratti collettivi di lavoro e ferma restando la facoltà di adire l'autorità giudiziaria, il lavoratore al quale sia stata applicata una sanzione disciplinare può promuovere, nei venti giorni successivi, anche per mezzo dell'associazione alla quale sia iscritto ovvero conferisca mandato, la costituzione, tramite l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, di un collegio di conciliazione ed arbitrato, composto da un rappresentante di ciascuna delle parti e da un terzo membro scelto di comune accordo o, in difetto di accordo, nominato dal direttore dell'ufficio del lavoro. La sanzione disciplinare resta sospesa fino alla pronuncia da parte del collegio. Qualora il datore di lavoro non provveda, entro dieci giorni dall'invito rivoltagli dall'ufficio del lavoro, a nominare il proprio rappresentante in seno al collegio di cui al comma precedente, la sanzione disciplinare non ha effetto. Se il datore di lavoro adisce l'autorità giudiziaria, la sanzione disciplinare resta sospesa fino alla definizione del giudizio.

Non può tenersi conto ad alcun effetto delle sanzioni disciplinari decorsi due anni dalla loro applicazione.

## Potere disciplinare – Evoluzione II

### Riforma Brunetta e Madia

- **Eliminazione richiamo art. 7 St. Lavoratori** (condizioni per legittimo esercizio del potere disciplinare)
- **Richiamo art. 2106 – violazione obblighi diligenza e fedeltà** che legittimano adozione sanzioni proporzionali alla gravità fatti
- Procedimento e (talune) sanzioni disciplinari: LEGGE
- Carattere imperativo / **INDEROGABILITA' NORME IN MATERIA DI SANZIONI DISCIPLINARI E RESPONSABILITA' DEL PERSONALE**
- **Violazione (dolosa o colposa) delle disposizioni: ILLECITO DISCIPLINARE**

nullità

Artt. 1339 c.c. e 1419, II c.c.

Clausole della contrattazione collettiva in contrasto con legge

**Art. 1339 codice civile. Inserzione automatica di clausole.**

*Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge [o da norme corporative] (1), sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti [c.c. 1419, 1679, 1815, 1932, 2066, 2077, 2554, 2936].*

**1419, II c. codice civile - Nullità parziale.**

*La nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative [c.c. 1339, 1500, 1501, 1679, 1815, 1932, 1972, 2066, 2077, 2115].*

# Responsabilità disciplinare - Fonti

## D.LGS. N. 165/2011

art. 55, D. lgs. n. 165/2001 (*mod. riff. Brunetta: l. 15/2009 e Dlgs. N. 150/2009 e Madia: D. Lgs. n. 116/2016 e D.lgs. n. 75/2017*)

### - **CARATTERE IMPERATIVO**

disposizioni del d.lsg. n. 165/2001 (applicabili a dip. pub. Contrattualizzati; la loro violazione costituisce illecito disciplinare)

- Ferma responsabilità civile, penale, contabile : art. 2106 cc.

- Rinvio alla contrattazione collettiva (salvo previsioni TU)

- Pubblicazione cod. disciplinare

## CONTRATTO COLLETTIVO

- INFRAZIONI E **SANZIONI** (limiti del TU)

- richiamo a **DOVERI GENERALI** del pubblico dipendente (servire la Repubblica con impegno e responsabilità; buon andamento e imparzialità; perseguimento interesse pubblico e rispetto della legge (codice di comportamento))

### CONSERVATIVE

- ❖ Rimprovero verbale
- ❖ Rimprovero scritto
- ❖ multa
- ❖ sospensione da servizio e privazione retribuzione

### ESPULSIVE

- ❖ Licenziamento con preavviso
- ❖ Licenziamento senza preavviso

# IMPUGNAZIONE SANZIONI DISCIPLINARI

Art. 55, C. 3, D.lgs. 165/2001

- Divieto istituzione procedure di impugnazione delle sanzioni disciplinari (contratt. collettiva)
- Contratti collettivi: facoltà di disciplinare

## procedure di conciliazione



- ❖ carattere NON OBBLIGATORIO
- ❖ No SE prevista LA SANZIONE DISCIPLINARE DEL LICENZIAMENTO
- ❖ Procedura: instaurazione e conclusione nel termine di 30 gg. da contestazione addebito e, comunque, prima dell'irrogazione della sanzione
- ❖ Sanzione concordata: non di specie diversa da quella di legge o C.C. (accordo su dimensione quantitativa sanzione) e NON IMPUGNABILE

- Sospensione termini proc. Discipl.

- C.C.: def. Atti proc. Conciliativa che determinano INIZIO e CONCLUSIONE

# Il procedimento disciplinare

# Procedimento disciplinare – art. 55 bis, D.lgs. n. 165/2001

Potere disciplinare – TITOLARITA'

INFRAZIONI di **MINORE GRAVITA'** (rimprovero verbale)

**RESPONSABILE STRUTTURA**

PROCEDURE DEFINITE DA  
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

INFRAZIONI punibili con **SANZIONI superiori** a rimprovero verbale

**UFFICIO PER I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI (UPD)**

Art. 55 bis, c. 4

ART. 55 bis, c. 9 quater

*Per il personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) presso istituzioni scolastiche ed educative statali, il procedimento disciplinare per infrazioni punibili con sanzioni fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per dieci giorni e' competente il responsabile della struttura (con qualifica dirigenziale) e si svolge secondo le **disposizioni del presente articolo**. Se responsabile struttura non ha qualifica dirigenziale e per le infrazioni punibili con sanzioni più gravi procedimento disciplinare si svolge dinanzi all'UPD.*

# Procedimento disciplinare

Artt. 55 bis. D.Lgs. n. 165 /2001, mod. da D.lgs. n. 150/2009 e da D. lgs. 116/2016 e 75/2017

- ❖ Non si applica a casi di licenziamento SENZA preavviso (v. dopo)
- ❖ Avvio: segnalazione all'U.P.D. (responsabile struttura) – IMMEDIATAMENTE (non oltre 10 gg. da conoscenza dei fatti)



- **Contestazione scritta addebito e convocazione** (preavviso 20 gg.) interessato: pec; consegna a mano; raccomandata A/R; successive: c. 5
- Dipendente: **assistenza procuratore o rappresentante associazione sindacale**
- **GRAVE E OGGETTIVO impedimento**: dipendente può richiedere **differimento audizione 1 SOLA VOLTA** (proroga termine conclusione procedimento)
- **Istruttoria**: acquisizione informazioni o documenti da altre P.A. (NO SOSPENSIONE PROC. O differimento termini)
- **Conclusione procedimento** (120 GG. DA CONTESTAZIONE ADDEBITO)

# Mancata cooperazione con U.P.D.

Artt. 55 bis., C. 7, D.Lgs. n. 165 /2001, mod. da D.lgs. n. 150/2009 e da D. lgs. 116/2016 e 75/2017

**LEALE COOPERAZIONE**

**Dirigente o Dipendente** (stessa o diversa STRUTTURA incolpato) se a conoscenza per ragioni di servizio di **INFORMAZIONI rilevanti per procedimento disciplinare**



- Rifiuta cooperazione con U.P.D.
- Rende dichiarazioni FALSE o RETICENTI



**!! SANZIONE DISCIPLINARE !!**

***Sospensione dal lavoro e dalla retribuzione (commisurata alla GRAVITA' illecito contestato al dipendente; max. 15 gg.)***

# Trasferimento / cessazione rapporto di lavoro

## Art. 55 bis, c. 8, D.Lgs. 165/2001

- Trasferimento, a **qualsunque titolo**: procedimento è avviato e concluso presso tale p.a. e sanzione applicata presso tale amministrazione.
- Se proc. In corso: UDP trasmette tempestivamente atti a competente UDP
- Interruzione termine
- Se conoscenza successiva illecito disciplinare: **segnalazione entro 20 gg. all'UDP della p.a. di destinazione**

## Art. 55 bis, c. 9, D.Lgs. 165/2001

- **ESTINGUE PROC. DISCIPLINARE SALVO** ove l'infrazione preveda la **sanzione del licenziamento** (o disposta la **sospensione cautelare**)



**DETERMINAZIONI CONCLUSIVE  
AI FINI DEGLI EFFETTI  
ECONOMICI E GIURIDICI NON  
PRECLUSI DALLA CESSAZIONE  
DEL RAPPORTO**

**Effettività e funzionalità procedimento disciplinare**

# DIVIETO DI AGGRAVAMENTO PROC. DISCIPLINARE E PERENTORIETA' DEI TERMINI

nullità

- ❖ DISPOSIZIONI REGOLAMENTARI
- ❖ CLAUSOLE CONTRATTUALI
- ❖ NORME INTERNE

SE

ART. 55 bis c. 9



**Pr. TEMPESTIVITA'**

*Previsione requisiti formali o procedurali ulteriori (...) o che comunque aggravino procedimento disciplinare*

---

Violazione termini e disposizioni proc. disciplinare (art. 55 bis, c. 9 *ter*)

**Non determina:**

- ❖ Decadenza da azione disciplinare
- ❖ Invalidità atti / sanzione irrogata

SE



- ❖ **Non compromesso dir. difesa**
- ❖ **modalità es. azione disciplinare (pr. Tempestività)**

*Salva resp. Dipendente cui sia imputabile*

Termini perentori:

- **Contestazione addebiti**
- **Conclusione procedimento**

# Rapporto procedimento penale/disciplinare

Art. 55 ter, d.lgs. 165/2001

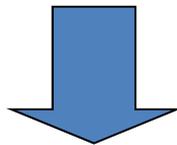
Obbligo prosecuzione e conclusione proc. disciplinare in pendenza di proc. penale

## **SOSPENSIONE**

Per INFRAZIONI punibili con sanzione SUPERIORE a sospensione dal servizio e privazione retribuzione sino a 10 gg. SE

- 1) complessità accertamento fatti
- 2) all'esito istruttoria no elementi sufficienti per irrogare la sanzione)

## **RIATTIVAZIONE**



**ELEMENTI NUOVI E SUFFICIENTI A CONCLUDERE  
PROCEDIMENTO (COMPRESO PROVVEDIMENTO  
GIURISDIZIONALE NON DEFINITIVO)**

# Rapporto procedimento penale/disciplinare

Art. 55 ter, C. 2 d.lgs. 165/2001

Se no sospensione PROCEDIMENTO DISCIPLINARE e esiti contrastanti con procedimento penale ...

**sanzione disciplinare**

*Proc. Discipl.*

**archiviazione**

**Assoluzione**

*Proc. Penale*

**Sentenza irrevocabile di condanna**

*Il fatto non sussiste, non costituisce illecito penale, il dipendente non lo ha commesso*

**U.P.D.**

**U.P.D.:** su istanza di parte (entro 6 mesi da irrevocabilità della pronuncia penale)



**RIAPRE PROC. DISCIPLINARE**  
(conferma o modifica atto conclusivo)

**RIAPRE PROCEDIMENTO DISCIPLINARE,**  
ANCHE se da sent. Irrevocabile di condanna  
risulta che FATTO addebitabile al  
dipendente comporta sanzione del  
licenziamento (in caso di applicazione  
sanzione diversa)

Entro 60 gg. da richiesta  
Integrale nuova *ridecorrenza* termini

Entro 60 gg. Da comunicazione  
sentenza  
Integrale nuova *ridecorrenza* termini

# Sanzioni disciplinari

- Effetto **punitivo-afflittivo** per dipendente che si è comportato scorrettamente
- ***Nulla poena sine lege***: determinazione sanzioni e infrazioni specifiche
- **Non** si possono comminare **sanzioni atipiche**, MA autonomia nella determinazione dell'entità della sanzione sulla base elementi oggettivi e soggettivi

# Sanzioni disciplinari – tipologie

## conservative

- Rimprovero verbale
- Rimprovero scritto
- Multa (importo variabile)
- Sospensione dal lavoro con privazione retribuzione (periodo definito da contrattazione collettiva)

## espulsive

- Licenziamento con preavviso
- Licenziamento senza preavviso

# Sanzioni disciplinari – criteri

- Intenzionalità comportamento
- Rilevanza violazione norme o disposizioni
- Grado di disservizio o pericolo per imprudenza, negligenza, imperizia tenuto conto prevedibilità evento
- Aggravanti o attenuanti (es. precedenti disciplinari)
- Concorso nella mancanza di più lavoratori
- Posizione lavorativa occupata
- Comportamento complessivo (precedenti disciplinari in biennio precedente) e verso utenti
- Danno all'amministrazione o ai terzi

# Le sanzioni – Principio di proporzionalità

- Limite all'esercizio del potere disciplinare
- Sanzione disciplinare non proporzionata è nulla
- Il sindacato del giudice: si estende alla legittimità delle clausole dei contratti collettivi e ai criteri per la graduazione della sanzione
- Divieto irrogazione sanzioni di diritto: autonomia procedimento disciplinare da quello penale comporta anche autonomia delle sanzioni. La P.A. può utilizzare atti del procedimento penale per la formazione del proprio autonomo convincimento

# Licenziamento disciplinare senza preavviso

**Art. 55 quater, D.Lgs. n. 165 /2001, mod. da D.lgs. n. 150/2009 e da D. lgs. 116/2016 e 75/2017**

- Falsa attestazione presenza in servizio (rilievo anche penale. *Art. 55 quinquies*) – lett. a; v. c. 1 bis (*modalità fraudolente per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno la p.a. ...*)
- Falsità documentali o dichiarative (instaurazione rapporto di lavoro o progressione in carriera) – lett. d
- Gravi condotte reiterate di carattere aggressivo, molesto, ingiurioso o minaccioso e lesive dell'onore e della dignità altrui – lett. e
- Condanna penale definitiva – lett. f

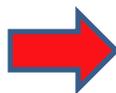
**Divieto automatismi espulsivi**

# Licenziamento disciplinare senza preavviso

*Art. 55 quater c. 3 bis e 3 ter, mod. Rif. Madia*

**falsa attestazione** della  
**presenza in servizio**, accertata

- in flagranza
- strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze



**SOSPENSIONE CAUTELARE  
SENZA STIPENDIO** del  
dipendente (...) **senza  
obbligo di preventiva  
audizione dell'interessato**

**IMMEDIATAMENTE e non oltre 48 ore  
da conoscenza fatto**

- Responsabile struttura
- UPD

**Contestuale contestazione addebito  
e convocazione dipendente  
(preavviso 15 gg.)**



Possibile differimento termine  
difesa (max 5 gg)



**Conclusione procedimento : 30 gg.**

# Licenziamento disciplinare senza preavviso

*Art. 55 quater c. 3 quater, 3 quinquies mod. Rif. Madia*

## falsa attestazione presenza in servizio

- denuncia al **P.M.**
- segnalazione alla competente procura regionale della **Corte dei conti**

**ENTRO  
20 GG. da  
avvio  
proc.  
Discpl.**



**Invito a dedurre danno all'immagine entro 3 mesi**

**Azione responsabilità. Entro 150 gg. Dalla denuncia**

- dirigenti
- responsabili di servizio competenti



**omessa attivazione del procedimento disciplinare e adozione del provvedimento di sospensione cautelare, SENZA giustificato motivo,**



**illecito disciplinare punibile con il licenziamento (...) con notizia all'Autorità giudiziaria ai fini dell'accertamento della sussistenza di eventuali reati**

**Valutazione equitativa danno**

# False attestazioni o certificazioni

*Art. 55 quinquies mod. Rif. Madia*

**falsa attestazione presenza in servizio**

**Giustificazione assenza con certificazioni false o che attestano falsamente stato malattia**

- reclusione da uno a cinque anni
- multa da euro 400 ad euro 1.600.

**La medesima pena si applica al MEDICO e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.**

**SENTENZA DEFINITIVA  
DI CONDANNA**

**MEDICO**

- RADIAZIONE DA ALBO e
- LICENZIONAMENTO / DECADENZA DA CONVENZIONE

## CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI

- CONDOTTE
- SANZIONI DISCIPLINARI



**PER ripetute e ingiustificate assenze dal servizio in  
continuità con le giornate festive e di riposo  
settimanale (...) ingiustificate assenze collettive in  
determinati periodi nei quali e' necessario assicurare  
continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza.**

# Licenziamento disciplinare con preavviso

**Art. 55 quater, D.Lgs. n. 165 /2001, mod. da D.lgs. n. 150/2009 e da D. lgs. 116/2016 e 75/2017**

- Assenza priva di valida giustificazione per più di 3 gg anche non continuativi nel biennio; per più di 7 gg. ultimi 10 aa. O per mancata ripresa servizio entro termine fissato da p.a. - lett. b
- Ingiustificato rifiuto trasferimento – lett. C

**RIF. MADIA**

- **gravi o reiterate violazioni** dei codici di comportamento, ai sensi dell'articolo 54, comma 3 – lett. f-bis)
- commissione **dolosa, o gravemente colposa, dell'infrazione di cui all'articolo 55-sexies, comma 3 - lett. f-ter) – MANCATO ESERCIZIO O DECADENZA DA AZIONE DISCIPLINARE**
- la **reiterata violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa**, che abbia determinato l'applicazione, in sede disciplinare, della **sospensione dal servizio per un periodo complessivo superiore a un anno nell'arco di un biennio** – lett. f-quater

# Licenziamento disciplinare con preavviso

*Art. 55 quater, lett. F. quinquies D.Lgs. n. 165 /2001, mod. da D.lgs. n. 150/2009 e da D. lgs. 116/2016 e 75/2017*

## Insufficiente Rendimento

**reiterata violazione obblighi** prestazione lavorativa

- norme legislative o regolamentari
- contratto collettivo o individuale
- da atti e provvedimenti P.A. di appartenenza

**RILEVATO DA :**

**costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio, resa a tali specifici fini ai sensi dell'articolo 3, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 150 del 2009.**

## CONDANNA P.A. a risarcimento danni

*Art. 55 sexies, mod. Rif. Madia*

- ❖ Sospensione da servizio e da retribuzione dipendente che con violazione obblighi di prestazione determini la condanna dell'amministrazione al RISARCIMENTO del DANNO
- ❖ SANZIONE: da un minimo di 3 gg. a un max di 3 mesi (proporzionata a entità risarcimento) – salvo applicazione sanzione più grave

## GRAVE DANNO A FUNZIONAMENTO UFFICIO

- ❖ Collocazione del lavoratore in disponibilità (dopo proc. Disciplinare che accerta resp. (incapacità o incompetenza professionale)
- ❖ Provv. Disciplinare: mansioni e qualifica per il ricollocamento
- ❖ Periodo disponibilità: no diritto ad aumenti retributivi sopravvenuti

## Mancato esercizio o DECADENZA da azione disciplinare

- ❖ Cause: omissione / ritardo atti procedimento disciplinare o valutazioni manifestamente irragionevoli sussistenza illecito disciplinare
- ❖ Sospensione da servizio 3 mesi (licenziamento ove previsto)

Grazie dell'attenzione !

Prof. Silvia Ponzio

[silvia.ponzio@unito.it](mailto:silvia.ponzio@unito.it)