



## APPROFONDIMENTO UILPA SU ULTIMA CIRCOLARE BRUNETTA

Nei giorni scorsi il Dipartimento della Funzione Pubblica ha reso noto il testo di una nuova circolare (la n. 9 del 27.11.2009, attualmente in corso di registrazione presso la Corte dei Conti), avente per oggetto: “D.Lgs. n. 150 del 2009 – disciplina in tema di procedimento disciplinare e rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale – prime indicazioni circa l’applicazione delle nuove norme”.

I chiarimenti forniti dalla Funzione Pubblica riguardano le disposizioni contenute nell’art. 69 del d.lgs. 150/2009, che ha profondamente modificato molti aspetti del sistema disciplinare del rapporto di lavoro pubblico. In particolare, la Funzione Pubblica si sofferma sui problemi applicativi derivanti dai nuovi articoli 55 *bis* e 55 *ter* del decreto legislativo 165/2001, introdotti dall’art. 69 del d.lgs. 150, dei quali, preliminarmente, ricordiamo il contenuto:

### ***Art. 55-bis - Forme e termini del procedimento disciplinare.***

*1. Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l’irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, il procedimento disciplinare, se il responsabile della struttura ha qualifica dirigenziale, si svolge secondo le disposizioni del comma 2. Quando il responsabile della struttura non ha qualifica dirigenziale o comunque per le infrazioni punibili con sanzioni più gravi di quelle indicate nel primo periodo, il procedimento disciplinare si svolge secondo le disposizioni del comma 4. Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo.*

*2. Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per iscritto l’addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l’eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell’associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l’esercizio della sua difesa. Dopo l’espletamento dell’eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l’atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell’addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a*

*difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.*

*3. Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio individuato ai sensi del comma 4, dandone contestuale comunicazione all'interessato.*

*4. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e salva l'eventuale sospensione ai sensi dell'articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di cui al presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.*

*5. Ogni comunicazione al dipendente, nell'ambito del procedimento disciplinare, è effettuata tramite posta elettronica certificata, nel caso in cui il dipendente dispone di idonea casella di posta, ovvero tramite consegna a mano. Per le comunicazioni successive alla contestazione dell'addebito, il dipendente può indicare, altresì, un numero di fax, di cui egli o il suo procuratore abbia la disponibilità. In alternativa all'uso della posta elettronica certificata o del fax ed altresì della consegna a mano, le comunicazioni sono effettuate tramite raccomandata postale con ricevuta di ritorno. Il dipendente ha diritto di accesso agli atti istruttori del procedimento. È esclusa l'applicazione di termini diversi o ulteriori rispetto a quelli stabiliti nel presente articolo. 6. Nel corso dell'istruttoria, il capo della struttura o l'ufficio per i procedimenti disciplinari possono acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento. La predetta attività istruttoria non determina la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini.*

*7. Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni.*

*8. In caso di trasferimento del dipendente, a qualunque titolo, in un'altra amministrazione pubblica, il procedimento disciplinare è avviato o concluso o la sanzione è applicata presso quest'ultima. In tali casi i termini per la contestazione dell'addebito o per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, sono interrotti e riprendono a decorrere alla data del trasferimento.*

*9. In caso di dimissioni del dipendente, se per l'infrazione commessa è prevista la sanzione del licenziamento o se comunque è stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, il procedimento disciplinare ha egualmente corso secondo le disposizioni del presente articolo e le determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro.*

#### **Art. 55-ter - Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale.**

*1. Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale. Per le infrazioni di minore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, primo periodo, non è ammessa la sospensione del procedimento. Per le infrazioni di maggiore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, secondo periodo, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente.*

*2. Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale.*

*3. Se il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa.*

*4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3 il procedimento disciplinare è, rispettivamente, ripreso o riaperto entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione di appartenenza del lavoratore ovvero dalla presentazione dell'istanza di riapertura ed è concluso entro centottanta giorni dalla ripresa o dalla riapertura. La ripresa o la riapertura avvengono mediante il rinnovo della contestazione dell'addebito da parte dell'autorità disciplinare competente ed il procedimento prosegue secondo quanto previsto nell'articolo 55-bis. Ai fini delle determinazioni conclusive, l'autorità procedente, nel procedimento disciplinare ripreso o riaperto, applica le disposizioni dell'articolo 653, commi 1 ed 1-bis, del codice di procedura penale.*

Nella circolare n. 9 viene affrontato il tema dell'applicazione delle suddette disposizioni alle "fattispecie disciplinari pendenti" al momento dell'entrata in vigore delle nuove regole.

Secondo la Funzione Pubblica, in mancanza di una specifica disposizione transitoria, le nuove disposizioni introdotte dagli articoli 55 bis e 55 ter si applicano a tutti i fatti "disciplinarmente rilevanti" dei quali gli organi titolari dell'azione disciplinare vengono a conoscenza dopo l'entrata in vigore della riforma, cioè a partire dal 16 novembre 2009. Se invece gli organi titolari dell'azione disciplinare sono venuti a conoscenza dell'infrazione prima dell'entrata in vigore della riforma, si applica la procedura prevista prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 150.

In quest'ultimo caso, è ancora possibile applicare il "patteggiamento" previsto dal comma 6 del vecchio articolo 55 del d.lgs. 165/2001, soppresso dal d.lgs. 150/2009, che così recitava: "Con il consenso del dipendente la sanzione applicabile può essere ridotta, ma in tal caso non è più suscettibile di impugnazione". Invece, il comma 3 del nuovo art. 55 stabilisce che "La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Resta salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi

*procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La sanzione concordemente determinata all'esito di tali procedure [procedure che precedono l'irrogazione della sanzione – ndr] non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede e non è soggetta ad impugnazione."*

Peraltro, inopportuno e contraddittorio appare il bizantinismo eccetto della Funzione Pubblica riguardo al comportamento che le amministrazioni debbono tenere, nel caso si trovino ad applicare (ancorché in forma residuale) le procedure previste dal comma 6 del vecchio art. 55: secondo il Dipartimento, infatti, in simili casi le amministrazioni dovrebbero uniformarsi comunque al principio introdotto dal nuovo art. 55, in base al quale non vi può più essere riduzione della tipologia di sanzione.

Particolarmente importanti appaiono i chiarimenti forniti in tema di impugnazione delle sanzioni. Viene ribadito il divieto di impugnazione dinanzi ai collegi arbitrali di disciplina, salvo i procedimenti di impugnazione pendenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 150. Quest'ultima eccezione, però, appare incongruente con quanto si afferma poi riguardo all'impossibilità di impugnare le sanzioni dinanzi ai collegi arbitrali di disciplina nei casi residuali (esaminati sopra) in cui continua ad applicarsi il precedente regime disciplinare. Frettolosa appare anche, nella circolare, la disamina dei pregressi riferimenti normativi e contrattuali concernenti la cessazione dei collegi arbitrali di disciplina. L'articolo 72 comma 6 (il riferimento corretto è al comma 5) del d.lgs. 165/2001 a tal proposito richiamato dalla circolare n. 9 in effetti stabiliva la cessazione dei collegi arbitrali a partire dalla tornata contrattuale 1998/2001; ma nelle successive contrattazioni gli stessi collegi arbitrali furono recuperati in via negoziale. Anzi, per opportuna precisazione, giova ricordare che sia il CCNQ 23-1-2001 sull'istituzione dell'arbitrato unico, sia il CCNQ 24-7-2003 di conferma del precedente, avevano mantenuto i collegi previsti dall'art. 59, commi 8-9, del d.lgs. 29/1993, poi trasfuso nell'art. 55 del d.lgs. 165/2001, come forma di impugnazione alternativa all'arbitro unico.

In ogni caso, la circolare n. 9 ribadisce che i procedimenti ancora pendenti dinanzi ai collegi di disciplina dovranno comunque essere portati a termine entro 60 giorni a partire dal 15 novembre 2009. Inoltre, estendendo gli effetti di quanto stabilito nel comma 3 del nuovo art. 55 del d.lgs. 165/2001, la Funzione Pubblica esclude la possibilità di impugnare le sanzioni disciplinari di fronte all'arbitro unico presso le camere arbitrali regionali di cui al CCNQ 23-1-2001. Il ricorso all'arbitrato unico resta altresì sempre possibile, da parte del lavoratore, per tutti gli altri tipi di controversia in materia di rapporto di lavoro.

In conclusione, anche a seguito dei chiarimenti forniti dalla Funzione Pubblica si evince che, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150, la competenza sulle controversie in materia di sanzioni e procedimento disciplinare resta affidata al giudice ordinario; l'unica alternativa a disposizione del lavoratore è quella di impugnare la sanzione disciplinare, entro 20 giorni, dinanzi al collegio di conciliazione e arbitrato costituito tramite l'ufficio provinciale del lavoro, ai sensi dell'art. 7 della legge 300/70 (statuto dei lavoratori), che di seguito si trascrive.

#### **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.

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.

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

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.

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 rivoltogli 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.