

CODICE DI COMPORTAMENTO, SANZIONI DISCIPLINARI E RELATIVA IMPUGNAZIONE SECONDO LA NUOVA DISCIPLINA DEL PUBBLICO IMPIEGO

PRIVATIZZAZIONE E RECEZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO NELLE CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Premesse:

Il fondamento del potere disciplinare del datore di lavoro è riconosciuto, in primo luogo dall'art. 2086 c.c., secondo il quale i lavoratori dipendono gerarchicamente dall'imprenditore.

Il potere direttivo, riconosciuto al datore di lavoro dall'art. 2104 c.c. è costituito dall'insieme delle facoltà volte a garantire l'esecuzione e la disciplina del lavoro, attraverso l'organizzazione e la direzione dell'attività dei lavoratori.

Tale potere legittima il datore di lavoro a dettare le regole di comportamento, che devono essere osservate in azienda e far uso degli strumenti a sua disposizione, al fine di garantire uno svolgimento ordinato ed efficiente dell'attività lavorativa.

Complementare al potere direttivo è il potere disciplinare, ossia la facoltà di adottare provvedimenti sanzionatori, nei confronti del lavoratore in caso di inosservanza delle disposizioni impartite (art. 2106 c.c.).

Il codice civile fa riferimento, genericamente, alla violazione degli obblighi di obbedienza, diligenza e fedeltà, senza individuare le singole infrazioni rilevanti sul piano disciplinare (artt. 2104 e 2105 c.c.).

Tutto ciò per quanto riguarda la disciplina privatistica.

Ma con la privatizzazione del pubblico impiego, tale disciplina è stata in gran parte estesa ai pubblici dipendenti: in particolare si applicano l'art. 2106 c.c. e i co. 1, 5 e 8 dell'art. 7 dello statuto dei lavoratori (L. 300/1970). In base a quest'ultima norma, per la materia disciplinare, è previsto:

- l'obbligo del datore di lavoro di affiggere il codice disciplinare
- il divieto di applicare sanzioni più gravi del rimprovero verbale prime dei 5 giorni dalla contestazione
- il divieto di tener conto delle sanzioni disciplinari trascorsi 2 anni dalla loro applicazione.

Recepimento del codice di comportamento:

Il processo di privatizzazione del pubblico impiego, avviato con il d.lgs 29/93, come risulta dall'entrata in vigore del d.lgs 165/01, ha comportato la privatizzazione del rapporto anche dal punto di vista dei doveri richiesti al prestatore di lavoro da parte della P.A. Ciò significa che la previsione dei doveri di servizio e degli obblighi comportamentali richiesti ai dipendenti pubblici e le sanzioni, previste in caso di violazione degli stessi, è stata affidata alla contrattazione nazionale di comparto.

Quasi tutto il diritto disciplinare delle P.A. non è più dettato dalla legge, ma dai Codici di comportamento delle Amministrazioni Pubbliche. Tali Codici sono adottati con decreto del Ministro della funzione pubblica, sentite le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative e recepiti nei contratti collettivi di categoria.

Dopo la riforma del 1993 c'è stato, quindi, un ripensamento in termini generali del potere disciplinare, dal momento che le P.A. operano, nel rapporto di lavoro con i dipendenti, "con i poteri del privato datore di lavoro"(art. 4 1 co. D.lgs 29/93). Si può, pertanto, affermare che il potere disciplinare è stato, in un certo, senso privatizzato ed ha assunto una configurazione sostanzialmente convenzionale e pattizia.

Innanzitutto è stato stabilito che la tipologia delle infrazioni e delle sanzioni è definita dai contratti collettivi (art. 27 co. 2 d.lgs 80/98).

La disposizione fondamentale in materia è l'art 54. d.lgs 165/01, la quale prevede: "**il Dipartimento della funzione Pubblica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi**

dell'art. 43, definisce **un codice di comportamento delle pubbliche amministrazioni**, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini”.

L'art. 54 costituisce il presupposto legislativo del codice di comportamento, che si presenta più snello di quello precedente, in quanto vengono messi in rilievo più i principi a cui il dipendente deve attenersi che i singoli comportamenti.

La stessa norma prevede anche la possibilità per le pubbliche amministrazioni di darsi un proprio codice di comportamento, ad integrazione di quello adottato dal dipartimento della Funzione pubblica, per le particolari esigenze organizzative dell'Ente o alla luce dei particolari servizi erogati ai cittadini.

Il codice è pubblicato nella gazzetta ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione.

Nel quadro di queste innovazioni un ruolo di primo piano sono chiamati a svolgere i **dirigenti delle singole strutture amministrative** che hanno il compito di **vigilare sull'applicazione del codice di comportamento**.

Il nuovo codice di comportamento è stato emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione Pubblica, con decreto del 28/11/00. Esso indica i principi e criteri per il comportamento quotidiano dei dipendenti pubblici, in modo da assicurare il rispetto degli obblighi di diligenza, lealtà e di imparzialità stabiliti dalla costituzione.

Particolarmente significativa è la disposizione dell'art. 54 co. 3 d.lgs 165/01, che prevede un complesso meccanismo per cui le P.A. formulano all'ARAN degli indirizzi con il fine di permettere il recepimento del codice nei contratti collettivi nazionali di categoria e per far sì che i principi del codice vengano coordinati con la disciplina contrattuale in materia.

In questo modo, il codice stesso, sebbene adottato con decreto del Ministro della funzione Pubblica, attraverso il formale recepimento nei contratti collettivi nazionali di categoria, stipulati dall'ARAN con le amministrazioni interessate, assume natura sostanzialmente e formalmente convenzionale o pattizia.

Tuttavia, come già accennato, “.. **la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi**” (art. 54 co. 3 d.lgs 165/01, per cui le norme del codice di comportamento stabiliscono precetti la cui violazione comporta l'applicazione di sanzioni disciplinari definite dalla contrattazione collettiva).

IL CODICE DI COMPORTAMENTO

Principi generali:

1) il pubblico dipendente conforma la sua condotta al dovere costituzionale di servire esclusivamente la nazione con disciplina ed onore e di rispettare i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

2) Il dipendente mantiene una posizione di indipendenza, al fine di evitare di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni, in situazioni anche solo apparenti di conflitto di interessi. Egli non svolge alcuna attività che contrasti con il corretto adempimento dei compiti d'ufficio e si impegna ad evitare situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione.

3) Nel rispetto dell'orario di lavoro dedica la giusta quantità di tempo e di energie allo svolgimento delle proprie competenze, si impegna ad adempierle nel modo più semplice ed efficiente nell'interesse dei cittadini ed assume le responsabilità connesse ai propri compiti.

4) Usa e custodisce con cura i beni di cui dispone, per ragioni d'ufficio e non utilizza a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio.

5) Il comportamento del dipendente deve essere tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra cittadini e l'amministrazione. Nei rapporti con i cittadini egli dimostra la massima disponibilità e non ostacola l'esercizio dei diritti. Favorisce l'accesso degli stessi alle informazioni a cui abbiano titolo e, nei limiti in cui ciò non sia vietato, fornisce tutte le notizie e informazioni necessarie per valutare le decisioni dell'amministrazione e i comportamenti dei dipendenti.

6) Limita gli adempimenti a favore dei cittadini a quelli indispensabili e applica ogni possibile misura di semplificazione dell'attività amministrativa, agevolando, comunque, lo svolgimento da parte dei cittadini delle attività loro consentite e non contrarie a norme giuridiche in vigore.

7) Nello svolgimento dei propri compiti, rispetta la distribuzione delle funzioni tra Stato ed enti territoriali. Nei limiti delle proprie competenze, favorisce l'esercizio delle funzioni e di compiti da parte dell'autorità territorialmente competente e funzionalmente più vicina ai cittadini.

LE SANZIONI

Per quanto riguarda il procedimento per l'applicazione delle sanzioni disciplinari, l'art. 55 co. 4-6 d.lgs 165/01 stabilisce:

1) *“ciascuna amministrazione secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i provvedimenti disciplinari.*

Su segnalazione del capo della struttura, in cui il dipendente lavora, tale ufficio:

- *contesta l'addebito,*
- *istruisce il procedimento disciplinare*
- *applica la sanzione.*

2) *Quando le sanzioni da applicare sono il rimprovero verbale e la censura, il capo della struttura, in cui il dipendente lavora, provvede direttamente.*

3) *Ogni provvedimento disciplinare, ad eccezione del rimprovero verbale, deve essere adottato previa tempestiva contestazione scritta dell'addebito,*

4) *il dipendente “viene sentito, a sua difesa con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato*

5) *trascorsi inutilmente 15 giorni dalla convocazione per la difesa del dipendente, la sanzione viene applicata nei successivi 15 giorni*

6) *con il consenso del dipendente la sanzione applicabile può essere ridotta, ma in tal caso non è più suscettibile di impugnazione”*

È, dunque, illegittima l'irrogazione di una sanzione disciplinare non preceduta dalla contestazione con indicazione precisa dei fatti.
Il responsabile della struttura, in cui il dipendente presta servizio, provvede direttamente, quando la sanzione sia la censura od il rimprovero verbale.

In ogni altro caso, invece, egli deve segnalare, all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, i fatti da contestare al dipendente per l'istruzione del procedimento e darne contestuale comunicazione all'interessato.

I contratti collettivi prevedono anche che **la contestazione** scritta dell'addebito debba essere **tempestiva** e, comunque, non oltre 20 giorni da quando l'ufficio istruttore, secondo l'ordinamento dell'amministrazione, è venuto a conoscenza del fatto.

IMPUGNAZIONE DELLE SANZIONI DISCIPLINARI

Per quanto riguarda i mezzi di tutela, a disposizione del dipendente nei cui confronti sia stata irrogata una sanzione disciplinare, egli ha a disposizione 4 alternative:

- le procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi
- il Collegio arbitrale di disciplina
- il Collegio di conciliazione previsto dall'art. 66 d.lgs 165/01
- l'arbitrato unico

Il Collegio arbitrale: ancora l'art. 55 d.lgs 165/01 al co. 7 prevede:

1) *“ove i contratti collettivi non prevedano procedure di conciliazione, entro 20 giorni dall'applicazione della sanzione, il dipendente, anche per mezzo di un procuratore ovvero di rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato, può impugnarla davanti al **Collegio arbitrale di disciplina dell'amministrazione in cui lavora,***

2) *il Collegio emette la sua decisione entro 90 giorni dall'impugnazione e l'amministrazione vi si conforma*

3) *durante tale periodo la sanzione resta sospesa”*

Il Collegio si compone di **due rappresentanti dell'Amministrazione** e di **due rappresentanti dei dipendenti** ed è **presieduto da una persona esterna all'Amministrazione**, di provata esperienza e indipendenza. Il collegio opera con criteri oggettivi di rotazione dei membri e di assegnazione dei procedimenti disciplinari che ne garantiscano l'imparzialità. Più Amministrazioni omogenee o affini possono istituire un unico collegio arbitrale, mediante convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento.

Il collegio di conciliazione: l'art. 56 del d.lgs 165/01 prevede che, se i contratti collettivi nazionali non hanno istituito apposite procedure di conciliazione e arbitrato, le sanzioni disciplinari possono essere impugnate davanti al Collegio di conciliazione istituito presso la Direzione provinciale del lavoro.

Il collegio di conciliazione è composto dal direttore della Direzione o da un suo delegato, che lo presiede, da un rappresentante del lavoratore e da un rappresentante dell'amministrazione.

A norma del co. 2 dell' art. 66 d.lgs 165/01: *“la richiesta di conciliazione, sottoscritta dal lavoratore, è consegnata alla direzione presso la quale è istituito il collegio di conciliazione competente o spedita mediante raccomandata con avviso di ricevimento”*

Copia della richiesta deve essere spedita dallo stesso lavoratore all'amministrazione di appartenenza.

La richiesta deve precisare:

- l'amministrazione di appartenenza e la sede presso la quale il lavoratore è addetto
- il luogo dove gli devono essere fatte le comunicazione inerenti alla procedura
- l'esposizione sommaria dei fatti e delle ragioni posta a fondamento della domanda

- la nomina del proprio rappresentante nel collegio di conciliazione o la delega per la nomina medesima ad un'organizzazione sindacale.
Entro 30 giorni dal ricevimento della copia della richiesta, l'amministrazione, qualora non accolga la pretesa del lavoratore, deposita presso la direzione osservazioni scritte.
Nello stesso atto nomina il proprio rappresentante in seno al Collegio.
Entro i 10 giorni successivi al deposito, il presidente fissa la data per il tentativo di conciliazione.
Se la conciliazione riesce, viene redatto processo verbale che costituisce titolo esecutivo.
Se la conciliazione non riesce nel successivo giudizio, sono acquisiti i verbali del tentativo di conciliazione non riuscito ed il giudice può valutare il comportamento tenuto dalle parti nella fase conciliativa ai fini del regolamento delle spese.

L'arbitro unico: il 23/1/01 è stato sottoscritto, presso la sede dell'ARAN, dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative il contratto collettivo nazionale quadro avente ad oggetto l'arbitrato unico, il quale, in materia di sanzioni disciplinari, è alternativo al collegio arbitrale di disciplina cui fa riferimento l'art. 55 d.lgs 156/01.

Con l'entrata in vigore del c.c.n.q. viene meno la possibilità di ricorrere al collegio di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro.

Il nuovo sistema lascia, quindi, la sola alternativa tra ricorso all'arbitro unico e ricorso al collegio arbitrale di disciplina.

Ricorso all'autorità giudiziaria: il lavoratore che voglia far decidere la legittimità della sanzione disciplinare al giudice del lavoro, non deve impugnarla né davanti al collegio arbitrale di disciplina né davanti al collegio di conciliazione, bensì deve esperire semplicemente, il tentativo obbligatorio di conciliazione davanti al Collegio di conciliazione di cui all'art. 65 d.lgs 165/01 e cioè presso la Direzione provinciale del lavoro.

Infine, un'ultima importante precisazione: secondo un'importante pronuncia della Corte di Cassazione (7704/03), nel caso di un procedimento disciplinare per l'irrogazione del licenziamento senza preavviso, a seguito di condanna penale passata in giudicato, per uno dei gravi reati previsti dalla legge, il procedimento deve esaurirsi entro il termine finale di 120 giorni previsti dal contratto collettivo e non entro quello di 90 giorni previsti dalla legge 19/90.

La contrattazione collettiva, infatti, può disciplinare, oltre che la tipologia delle infrazioni disciplinari e le relative sanzioni, anche il procedimento disciplinare, per esempio stabilendo i termini entro cui deve svolgersi.

ENTI LOCALI

Per quel che riguarda la responsabilità disciplinare dei dipendenti degli Enti Locali, va ricordato che già il contratto collettivo nazionale del Comparto delle Regioni- autonomie locali, sottoscritto il 6/6/95 ha anticipato le norme che sarebbero state recepite nel codice di comportamento adottato con decreto 28/11/00 del Presidente del consiglio dei Ministri.