



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

UFFICIO PERSONALE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
SERVIZIO TRATTAMENTO PERSONALE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DFP 0057098 P-1.2.3.3
del 23/12/2010



Alle Amministrazioni pubbliche di cui
all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

CIRCOLARE N. 14/2010

OGGETTO: d.lgs. n. 150 del 2009 – disciplina in tema di infrazioni e sanzioni disciplinari e procedimento disciplinare – problematiche applicative.

1. Premessa.

Come noto, con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono state apportate importanti innovazioni in tema di infrazioni, sanzioni disciplinari, procedimento disciplinare e rapporti con il procedimento penale. In particolare, l'art. 69 del citato decreto ha sostituito l'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001 ed ha introdotto gli artt. da 55 *bis* a 55 *novies* nel corpo del medesimo testo normativo, mentre l'art. 72 ne ha abrogato l'art. 56.

Le nuove norme hanno carattere generale; la loro applicazione, infatti, riguarda tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come chiarito dall'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, secondo cui: *“Gli articoli (...) 69 (...) rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione.”* e dall'art. 55, comma 1, del citato d.lgs. n. 165, il quale prevede che *“Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti fino all'art. 55 octies (...) si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2.”* La nuova disciplina riguarda solo il personale rientrante nel campo di applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001, ossia il personale dipendente c.d. *“privatizzato”* e soggetto alla disciplina dei contratti collettivi di comparto; rimane pertanto invariato il regime della responsabilità, del procedimento e delle sanzioni disciplinari per il personale ad ordinamento pubblicistico, di cui all'art. 3 del medesimo decreto.

Sempre il citato art. 55, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce poi che le disposizioni di cui agli artt. da 55 a 55 *octies* costituiscono norme imperative ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, c.c.. Ciò significa, in primo luogo, che tali disposizioni non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva, la quale può disciplinare la materia nei limiti di quanto consentito dalla legge e negli ambiti non riservati alla legge stessa (infrazioni e sanzioni, per quanto non previsto nelle disposizioni in esame,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

procedure di conciliazione non obbligatoria, procedimento per l'irrogazione delle sanzioni ai dirigenti nei casi di cui agli artt. 55 *bis*, comma 7, e 55 *sexies*, comma 3, sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente incolpato, altri aspetti relativi al rapporto di lavoro inerenti la materia). Inoltre, la disciplina legale prevale sulla disciplina sostanziale contenuta nei contratti collettivi, compresa quella dei contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della riforma (15 novembre 2009) e, in presenza di clausole contrattuali difformi, si verifica la sostituzione della clausola nulla con integrazione del suo contenuto ad opera della fonte di legge. Questo meccanismo di sostituzione ha carattere automatico e, pertanto, produce i suoi effetti già a livello di applicazione della norma da parte dell'operatore, senza la necessità di un accertamento preventivo della nullità della clausola da parte del giudice.

Con la presente circolare si intende fornire dei chiarimenti su alcuni aspetti problematici di interpretazione o applicazione della disciplina, in considerazione dei quesiti sottoposti al Dipartimento della funzione pubblica.

2. La pubblicità del codice disciplinare.

L'art. 7, comma 1, della legge n. 300 del 1970 impone ai datori di lavoro di portare "a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti" il codice disciplinare, cioè l'insieme delle norme, in particolare di derivazione contrattuale, "relative alle sanzioni, alle infrazioni in relazione alle quali ciascuna di esse può essere applicata ed alle procedure di contestazione delle stesse". L'articolo non è stato direttamente richiamato nel corpo delle norme che dopo la riforma disciplinano la materia delle infrazioni e sanzioni disciplinari, ma la sua portata deve intendersi comunque estesa anche ai datori pubbliche amministrazioni, sia perché la regola della previa pubblicazione è contenuta nei contratti collettivi di comparto sia perché il comma 2 dell'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, come di seguito si vedrà, prevede una norma sulle modalità di pubblicazione che sottende la vigenza dell'obbligo di pubblicità.

L'adempimento - la *ratio* della cui obbligatorietà è da ricercare nella necessità che sia assicurata a tutti lavoratori la conoscenza del sistema delle regole dell'organizzazione di appartenenza affinché abbiano consapevolezza della responsabilità perseguibile sul piano disciplinare per le eventuali violazioni - per costante e consolidata giurisprudenza, è imprescindibile e propedeutico ai fini della corretta attivazione dei procedimenti disciplinari e dell'irrogazione delle sanzioni.

Come accennato, l'obbligo di pubblicazione del codice disciplinare è stato sancito - sulla base del richiamo all'art. 7, comma 1, della legge n. 300 del 1970 contenuto nel precedente art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001 - dalla contrattazione collettiva del settore pubblico: tra gli altri, lo prevede l'art. 13, comma 8, del CCNL 12 giugno 2003 del comparto ministeri; l'art. 16, comma 10, del CCNL 9 ottobre 2003 del comparto enti pubblici non economici; l'art. 64, comma 8, del CCNL 17 maggio 2004 del comparto Presidenza del Consiglio dei ministri; l'art. 3, comma 10, del CCNL 11 aprile 2008 del comparto regioni-autonomie locali.

Le richiamate clausole contrattuali hanno disposto la tassatività e non fungibilità con altre forme della pubblicità realizzata tramite affissione. Pertanto, le amministrazioni - datori di lavoro hanno, sino ad ora, assolto l'obbligo tramite affissione del codice disciplinare in luogo accessibile a tutti i dipendenti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Il d.lgs. n. 150 del 2009 è, tuttavia, intervenuto in materia, modificando l'art. 55 del decreto legislativo n. 165 del 2001. In particolare, il comma 2 del nuovo art. 55, come sostituito dall'art. 68 del d.lgs. n. 150 del 2009, prevede che *"La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro"*.

Le nuove disposizioni *"costituiscono norme imperative ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile..."*. Come detto nel paragrafo precedente, ciò comporta l'automatico inserimento nei contratti collettivi di tali disposizioni e la conseguente sostituzione delle clausole difformi. Peraltro, i CCNL stipulati dopo l'entrata in vigore della riforma hanno recepito il nuovo principio, modificando la pregressa disciplina e prevedendo che la pubblicazione avvenga mediante il sito istituzionale dell'amministrazione (es., art. 8 del CCNL 4 agosto 2010 per l'Unioncamere; art. 9 del CCNL 12 febbraio 2010 dell'area I della dirigenza; art. 7 del CCNL 22 febbraio 2010 per l'area II della dirigenza).

Ai sensi della nuova norma, pertanto, le amministrazioni possono assolvere all'obbligo di pubblicità del codice disciplinare mediante la pubblicazione sul sito *internet* istituzionale. Nella valutazione operata dal legislatore, che tiene conto della più recente evoluzione tecnologica delle modalità di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, tale pubblicazione è equivalente all'*"affissione in luogo accessibile a tutti"* di cui al citato art. 7, luogo che viene identificato dal menzionato art. 55 comma 2 nell'*"ingresso della sede di lavoro"*.

Le amministrazioni potranno completamente sostituire la pubblicità tramite affissione con la pubblicazione *on line* solo qualora l'accesso alla rete *internet* sia consentito a tutti i lavoratori, tramite la propria postazione informatica; infatti, deve essere tenuto presente che la pubblicazione risponde all'esigenza di porre il dipendente al riparo dal rischio di incorrere in sanzioni per fatti da lui non preventivamente conosciuti come mancanze.

Al riguardo, si raccomanda che il codice disciplinare venga pubblicato con adeguato risalto e indicazione puntuale della data, oltre che sull'*home page internet* anche di quella *intranet* dell'amministrazione, solitamente utilizzata per le comunicazioni interne del datore di lavoro, al fine di assicurarne la massima visibilità e conoscibilità. Si raccomanda inoltre alle amministrazioni di preconstituire una prova dell'avvenuta pubblicazione, al fine di poter sviluppare la difesa nell'ambito di un eventuale contenzioso, chiedendo alla struttura interna competente alla pubblicazione di comunicare formalmente l'avvenuto adempimento. Si segnala infine che, a seguito della riforma, la modalità alternativa alla pubblicazione sul sito è solo quella dell'affissione all'ingresso della sede di lavoro poiché solo questo luogo particolare è espressamente considerato dalla norma vigente.

Quanto ai contenuti della pubblicazione, si evidenzia che il codice disciplinare oggetto di pubblicità deve contenere sia le procedure previste per l'applicazione delle sanzioni sia le tipologie di infrazione e le relative sanzioni. La pubblicità deve poi riguardare anche il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, attesa l'idoneità delle sue regole ad integrare le norme contenenti le fattispecie di illecito disciplinare previste dai contratti collettivi e dalla legge.