

Contratto Collettivo Nazionale di lavoro

## Il sistema disciplinare del comparto Funzioni Locali

di Sylvia Kranz - Dirigente Ufficio interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle controversie del lavoro

Commentiamo con questo primo intervento le sole novità contenute nelle norme previste nel nuovo Contratto Collettivo Nazionale di lavoro del Comparto Funzioni Locali siglato lo scorso 21 maggio sul sistema disciplinare. Per un approfondimento si rinvia a un ulteriore commento di prossima pubblicazione.

### Premessa

Per il personale delle categorie appartenente a Regioni ed Autonomie Locali il contratto siglato lo scorso 21 maggio è il primo Contratto collettivo successivo al D.Lgs. n. 150/2009. Si tratta quindi del Contratto nazionale che, ai sensi dell'art. 73, comma 3, di tale decreto avrebbe dovuto darvi piena attuazione. Sotto il profilo disciplinare, si intendeva presumibilmente dunque procedere ad una sistematizzazione dell'intero sistema; fattispecie rilevanti, sanzioni e procedimenti compresi; riunificando le norme contenute nel già citato Decreto Brunetta, nel Codice di comportamento nazionale contenuto nel D.P.R. n. 62/2013, nel D.Lgs. n. 116/2016 (sull'assenteismo in flagranza) e nell'ultimo, in ordine di tempo, D.Lgs. n. 75/2017. In realtà purtroppo, come vedremo, la sistematizzazione è riuscita solo a metà.

### La permanente stratificazione normativa

La tecnica del legislatore degli ultimi anni, ad onor del vero diversamente da quello del 2009, ha comportato uno stratificarsi delle procedure applicabili e gli uffici disciplinari oggi si trovano di fronte a difficoltà applicative dovute al fatto che in realtà non esiste un solo tipo di procedimento disciplinare applicabile. I procedimenti in vigore oggi sono ben sei, con differenti competenze, termini, decadenze e facoltà, connesse direttamente alla data in cui il lavoratore ha commesso i fatti.

Per cui il primo consiglio utile è non buttate via nessuno dei commenti e dei provvedimenti che

avete finora seguito e consultato, poiché sarà necessario continuare a lungo ad applicarli. Contrariamente, infatti, a ciò che avviene in tema di processo penale, il procedimento per giungere all'accertamento della responsabilità disciplinare oggi sarà diverso in relazione al tempo in cui è stato posto in essere il comportamento da parte del lavoratore. Questo in quanto il legislatore dell'ultima tornata di modifiche del D.Lgs. n. 165/2001 non ha abrogato le normative procedurali precedenti, inserendo una norma transitoria per la quale tutte le norme ivi contenute saranno applicabili ai soli comportamenti posti in essere dopo la entrata in vigore del Decreto stesso. Quindi, poiché varrà la data in cui il lavoratore ha commesso il fatto, anche se il comportamento diventerà noto a distanza di molto tempo potranno ancora aversi procedimenti appartenenti alla competenza dei dirigenti, definiti di lieve entità dal D.Lgs. n. 150/2009, con i termini dimezzati del procedimento "lieve" disciplinato dall'art. 55-bis comma 2, nel testo previgente. Ciò anche se il D.Lgs. n. 75/2017 ha ricondotto alla competenza dell'UpD tutti i procedimenti, fatta eccezione per quelli relativi ai fatti idonei a dare luogo al semplice richiamo verbale. Unico provvedimento sanzionatorio di competenza del Dirigente (o del Responsabile apicale nei Comuni privi di dirigenza) ma solo per fatti accaduti dopo il giugno 2017, data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 75/2017 appunto. Avremo quindi ancora procedimenti lievi e procedimenti gravi. Avremo procedimenti "ordinari", per così dire "nuovi" come disciplinati dal D.Lgs. n. 75/2017. Avremo procedimenti connessi a procedimenti penali pendenti *ante*

D.Lgs. n. 75/2017 e *post* D.Lgs. n. 75/2017. Avremo infine i procedimenti per direttissima, qualora sussista il requisito della flagranza, per alcune tipologie di infrazioni, ovvero per falsa attestazione della presenza in servizio (posti in essere dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 116/2016) ed anche per le altre tipologie di comportamenti, indicati nel nuovo testo dell'art. 55-*quater* del D.Lgs. n. 165/2001 come modificato dal D.Lgs. n. 75/2017 a partire dal giugno 2017. Districarsi tra i differenti termini e non incorrere in decadenze come si può ben comprendere da questi pochi cenni sarà il problema più complesso per il funzionario investito della Responsabilità di UpD solo occasionalmente, come accade in moltissime più o meno piccole Amministrazioni. Questa premessa per ribadire che la funzione disciplinare non può più essere lasciata all'improvvisazione. Come è differente l'assetto normativo nella Pubblica Amministrazione rispetto all'ambito privatistico, dove le procedure applicabili sono contenute in soli quattro sintetici commi dell'art. 7 dello Statuto dei lavoratori intatti dal 1970 ad oggi. Oggi per quanto ci riguarda è più che mai materia da "super specialisti", che *maneggiano* queste procedure quotidianamente. Ben vengano dunque le gestioni associate di questa funzione, come ribadito nel nuovo art. 55-*bis* comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, riformato dal D.Lgs. n. 75/2017, con delega a *Uffici terzi imparziali e professionalizzati*.

## **Art. 57 "Obblighi del dipendente"**

L'art. 57 del Contratto Collettivo in commento, intitolato "Obblighi del dipendente" riprende i contenuti del previgente art. 23 del CCNL del 1975, come integrato dall'art. 23 del CCNL del 2004. Sempre con l'avvertenza che i nuovi "obblighi" contenuti in questo articolo, in precedenza non previsti, andranno richiamati nelle contestazioni riguardanti fatti posti in essere solo dopo la data di entrata in vigore del nuovo CCNL ovvero il 22 maggio 2018, mentre per le contestazioni riguardanti comportamenti precedenti si dovranno tuttora richiamare gli obblighi contenuti negli articoli dei contratti collettivi previgenti richiamati. Le parti della trattativa hanno riunificato in questo art. 57 sia i contenuti del previgente contratto nazionale nonché alcuni dei principali obblighi contenuti nel Nuovo codice di comportamento dei dipendenti da pubbliche amministrazioni (D.P.R. n. 62/2013). Si segnalano tra le novità principali, la lettera g) del comma 3 dell'art. 57 che estende agli infortuni l'obbligo di non aggravare gli esiti dell'evento mentre in precedenza questo era limitato al solo caso della

malattia; la lettera h) che esclude la responsabilità del lavoratore che non dia corso ad un ordine del Dirigente non solo quando questo costituisca un illecito penale, ma anche nei casi di richieste illegittime sotto il profilo amministrativo; infine la lettera q) che prevede l'obbligo, anche per i dipendenti delle categorie, non solo per gli aventi qualifica dirigenziale per i quali tale obbligo era stato già previsto nel CCNL del 2010, di informare l'amministrazione della sussistenza a loro carico di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali.

## **Art. 58 "Sanzioni disciplinari"**

All'art. 58, concernente le "Sanzioni disciplinari", le parti della trattativa hanno elencato le tipologie di sanzioni applicabili all'esito dei procedimenti disciplinari. Le parti si presume avessero inteso procedere ad una elencazione esaustiva di tutte le tipologie, **da quelle "tradizionali"**

- rimprovero verbale o scritto,
- multa fino a 4 ore di retribuzione,
- sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a dieci giorni,
- sospensione dal servizio e dalla retribuzione da 11 giorni a sei mesi,
- licenziamento con preavviso,
- licenziamento senza preavviso

**a quelle contenute nel D.Lgs. n. 165/2001** nel testo modificato dalla Riforma Brunetta (art. 55-*quater* e art. 55-*sexies*).

Purtroppo, le parti hanno dimenticato di inserire nell'art. 58 del Contratto Collettivo, la sanzione prevista dall'art. 55-*sexies* ai commi 1 e 2 concernente, rispettivamente, il fatto commesso dal lavoratore che abbia arrecato grave danno, accertato da una sentenza di condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno ad un terzo (art. 55-*sexies*, comma 1) e la diversa fattispecie del danno, non accertato da sentenza giurisdizionale, provocato all'Ente dal lavoratore per grave inefficienza o incompetenza (art. 55-*sexies* comma 2). Non tragga in inganno questa mancata elencazione. Non significa affatto che dalla data di entrata in vigore del CCNL in commento tali sanzioni non siano più applicabili. L'ultimo comma dell'art. 58 infatti dispone "7. *Resta, in ogni caso, fermo quanto previsto dal D.Lgs. n. 116 del 2016 e quanto previsto dall'art. 55 e seguenti del D.Lgs. n. 165/2001.*" In tal modo si integra l'elencazione incompleta, mediante rinvio alle norme di legge citate, attuali e future, eventualmente. Come non potrebbe essere diversamente peraltro, stante la norma finale del D.Lgs. n. 150/2009 che ha disposto

la riserva di legge in materia disciplinare che certamente non consente, alla fonte contrattuale, di intervenire sulle scelte del legislatore. Non può non rimarcarsi tuttavia la scarsa qualità del testo in commento, laddove non elenca tutte le sanzioni applicabili; infatti non è utile a nessuno “dimenticarne qualcuna per strada”, specialmente se si considera il lungo tempo trascorso dall’ultima tornata contrattuale che dovrebbe avere permesso un’adeguata riflessione nella redazione dei testi.

Il comma 4 dell’art. 58 disciplina il procedimento che il dirigente, o il responsabile del settore negli Enti privi di dirigenza, deve adottare per irrogare il rimprovero verbale. Al comma 4 citato si legge “*Il responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente, previa audizione del dipendente a difesa sui fatti addebitati, procede all’irrogazione della sanzione del rimprovero verbale. L’irrogazione della sanzione deve risultare nel fascicolo personale.*” Si tratta come è evidente di un procedimento estremamente semplificato. Non sono previsti termini di decadenza. Non è richiesta la previa contestazione scritta. Deve però obbligatoriamente assicurarsi il diritto alla difesa mediante audizione del dipendente. Dopo aver dato corso a tale adempimento si procede ad irrogare il rimprovero verbale senza la previsione di alcuna particolare formalità. Si sta parlando tuttora di un rimprovero “verbale”. La “forma” del provvedimento deve quindi essere “orale”. Dovendo tuttavia tale provvedimento risultare nel fascicolo personale ciò presuppone che se ne formi traccia “scritta”. Come si è già avuto modo di rappresentare in precedenti interventi, potrebbe essere utile in questi casi formare un documento che non costituisca un provvedimento di rimprovero verbale, ma ne costituisca una “fotografia”, come si otterrebbe predisponendo un “verbale delle operazioni di irrogazione del rimprovero verbale”. Tale verbale costituirebbe prova del fatto che si sia effettuato il colloquio difensivo, al cui termine il Responsabile ha comunicato al lavoratore l’irrogazione di un rimprovero verbale. Verbale che una volta firmato dai presenti potrà venire conservato nel fascicolo del lavoratore.

## **Art. 59 “Codice disciplinare”**

Del nuovo Codice disciplinare in questa sede ci limiteremo a sottolineare solo le principali novità. Sorvolando sulle disposizioni che non apportano modifiche di alcun genere. Andando per ordine.

Il comma 4 di questo articolo, che elenca i comportamenti suscettibili di comportare una sospensione dal servizio e dalla retribuzione per la durata massima

di dieci giorni, la lettera c) è riferita all’assenza ingiustificata dal servizio per un numero massimo di tre giorni, ovvero nelle ipotesi di arbitrario abbandono del servizio (comma 4, lett. c) nonché nel caso di ingiustificato ritardo, non superiore a 5 giorni (non più dieci) a trasferirsi nella sede assegnata dai superiori (comma 4, lett. d). Si applica la sospensione dal servizio e dalla retribuzione da 11 giorni fino a 6 mesi nel caso del lavoratore che effettui fino a due assenze ingiustificate dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale (comma 8, lett. f); e nel caso in cui si verificano ingiustificate assenze collettive nei periodi in cui è necessario assicurare continuità nell’erogazione di servizi all’utenza (comma 8 lett. g). Si deve sottolineare che in questo Contratto, diversamente da tutti i precedenti, **in caso di sospensione dal servizio e dalla retribuzione non spetterà al dipendente alcuna indennità alimentare**, indipendentemente dalla durata della sospensione. Mentre in tutte le ipotesi di sospensione cautelare, obbligatoria o facoltativa, una indennità alimentare è erogabile. La cessazione, da parte del datore di lavoro pubblico, dell’erogazione di qualunque forma di indennità nelle ipotesi di sospensione di natura disciplinare, era già prevista per il personale avente qualifica dirigenziale, dal CCNL del 2010.

Tale cessazione ora viene estesa ai dipendenti delle categorie e non ci si nasconde che potrebbe costituire **fonte di contenzioso** non erogare alcuna indennità alimentare, se si tiene conto che la sospensione dal servizio e dalla retribuzione, per quanto lunga essa sia, non consente di sciogliere il lavoratore dall’obbligo di esclusività della prestazione e così di svolgere attività per altri soggetti, che non siano state preventivamente autorizzate dal datore di lavoro, che consentano al lavoratore ed alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa per la durata della sanzione irrogata che può arrivare anche fino a sei mesi. Tuttavia, costituirebbe **danno erariale** per l’Amministrazione in questi casi erogare una indennità non più prevista dal Contratto Nazionale.

Si applica il licenziamento con preavviso, oltre alle casistiche già note e contenute nei CCNL previgenti, anche per recidiva plurima, in una delle mancanze previste ai commi precedenti anche se di diversa natura, o recidiva, nel biennio, in una mancanza che abbia già comportato l’applicazione della sanzione di sospensione dal servizio e dalla retribuzione (comma 9, lett. c) e la violazione degli obblighi di comportamento di cui all’art. 16, comma 2 secondo e terzo periodo del D.P.R. n. 62/2013 (comma 9, lett. f) e infine per mancata ripresa del servizio, salvo casi di comprovato impedimento, dopo periodi di interruzione dell’attività previsti dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, alla conclusione del periodo di sospensione o alla scadenza del termine

fissato dall'amministrazione (comma 9, lett. h). Il licenziamento senza preavviso, o per giusta causa, si applica oltre alle ipotesi già note anche nel caso di commissione in genere - anche nei confronti di terzi - di fatti o atti dolosi, che, pur non costituendo illeciti di rilevanza penale, sono di gravità tale da non consentire la prosecuzione neppure provvisoria del rapporto di lavoro (comma 9, lett. f). Il comma 10 dell'art. 59 dichiara che ad eventuali comportamenti diversi da quelli ivi descritti si applica una sanzione individuata mediante il criterio di analogia e comparazione con altre fattispecie disciplinate. Viene infine confermato, per questo solo articolo, che per poter applicare il nuovo Codice disciplinare occorre procedere alla sua pubblicazione nel sito istituzionale dell'Ente per la durata di quindici giorni. Chiaramente prima che si sia perfezionato l'iter di pubblicazione del Codice contenuto nell'art. 59 non saranno quindi contestabili ad un lavoratore comportamenti mai previsti e disciplinati prima, in leggi o in precedenti contratti collettivi. Mentre per tutte le altre disposizioni contenute nel compendio disciplinare l'entrata in vigore è stata fissata al 22 maggio 2018.

## **La connessione con un procedimento penale. Invariate le ipotesi di sospensione**

Nulla di particolarmente nuovo o significativo viene detto per le ipotesi di sospensione cautelare mentre sarebbe stato preferibile ampliare gli spazi di eventuali sospensioni facoltative in casi evidenti di inopportunità della permanenza di un lavoratore che si sia reso responsabile di gravi reati che abbiano dato luogo a clamore nella collettività o su organi di stampa. Si torna a precisare che in questi casi il Contratto continua a prevedere l'erogazione di indennità alimentare sostitutiva della retribuzione. Si rileva qui la possibilità introdotta dal D.Lgs. n. 75/2017, quindi come già precisato in premessa, per i soli reati commessi dopo la data della entrata in vigore dello stesso, nel caso di procedimento disciplinare sospeso perché connesso a procedimento penale pendente, di procedere alla riapertura in ogni momento in presenza di fatti nuovi, ovvero precedentemente non previsti, anziché vincolare l'Ufficio Disciplinare fino a sentenza definitiva. Si coglie la preziosa novità, a vantaggio dei dipendenti onesti.

## **La disciplina della determinazione concordata della sanzione**

L'art. 63 del CCNL del personale dirigente, in ottemperanza alla delega contenuta nell'art. 55, comma 3,

ultimo inciso, introdotto dall'art. 68 del D.Lgs. n. 150/2009, definisce gli atti della procedura conciliativa non obbligatoria, definendola "determinazione concordata della sanzione" che ha preso il posto del previgente "patteggiamento", previsto al termine dei procedimenti disciplinari dall'art. 55 del D.Lgs. n. 165/2001 nel testo antecedente la Riforma Brunetta. La sanzione concordemente determinata in esito alla procedura conciliativa non è applicabile alle ipotesi punibili con la sanzione del licenziamento con o senza preavviso, 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. È concepita come una fase, eventuale, all'interno del procedimento disciplinare. L'iniziativa può essere assunta sia dall'autorità disciplinare procedente che dal dipendente sottoposto a procedimento, entro i cinque giorni successivi dalla data dell'audizione difensiva. Deve essere formulata una richiesta scritta alla controparte di attivazione della procedura. Dalla data della proposta sono sospesi i termini del procedimento disciplinare, di cui all'art. 55-bis del D.Lgs. n. 165/2001 tuttavia è inopinatamente fissata entro trenta giorni dalla contestazione la sua definitiva obbligatoria conclusione. La qual cosa, obiettivamente, unitamente ai confini oggettivi degli spazi decisionali ne determina una scarsa efficacia ai fini deflattivi del contenzioso. La proposta di attivazione deve contenere una sommaria prospettazione dei fatti, delle risultanze del contraddittorio e la proposta in ordine alla misura della sanzione ritenuta applicabile. La mancata formulazione della proposta entro il termine comporta la decadenza delle parti dalla facoltà di attivare ulteriormente la procedura conciliativa. La disponibilità della controparte ad accettare la procedura conciliativa deve essere comunicata entro i cinque giorni successivi al ricevimento della proposta. Nel caso di mancata accettazione entro il suddetto termine, da tale momento riprende il decorso dei termini del procedimento disciplinare. La mancata accettazione comporta la decadenza delle parti dalla possibilità di attivare ulteriormente la procedura conciliativa. Ove la proposta sia accettata, l'autorità disciplinare competente convoca nei cinque giorni successivi il dipendente, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato. Se la procedura conciliativa ha esito positivo, l'accordo raggiunto è formalizzato in un apposito verbale sottoscritto dall'autorità disciplinare e dal dirigente e la sanzione concordata dalle

parti, può essere irrogata dall'autorità disciplinare competente. In caso di esito negativo, questo sarà riportato in apposito verbale e la procedura conciliativa si estingue, con conseguente riavvio del decorso dei termini del procedimento disciplinare, di cui all'art. 55-bis del D.Lgs. n. 165/2001. In ogni caso la procedura conciliativa deve concludersi entro il termine di trenta giorni dalla contestazione e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La scadenza di tale termine comporta l'estinzione della procedura conciliativa eventualmente già avviata ed ancora in corso di svolgimento e la decadenza delle parti dalla facoltà di avvalersi ulteriormente della stessa. Tutte le comunicazioni relative alla procedura conciliativa devono avvenire, in nome del principio salva-carta, tramite posta certificata o nelle altre modalità previste dall'art. 55-bis, comma 5,

del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dal D.Lgs. n. 150/2009.

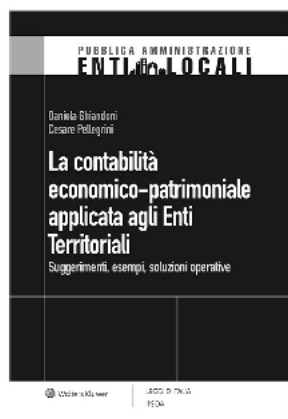
Deve ritenersi, dato il beneficio astrattamente prevedibile per il lavoratore, che questa opzione debba essere applicata ai procedimenti disciplinari anche per comportamenti posti in essere dal lavoratore in epoca previgente, come ad esempio nelle future riaperture di procedimenti sospesi per connessione con procedimenti penali pendenti, purché non suscettibili a dare luogo a sanzioni estintive, beninteso. Fatta eccezione per i procedimenti cosiddetti per direttissima, per attività colte in flagranza, posto che la sanzione prevista in tutte le ipotesi di questo tipo è di tipo estintivo del rapporto, come tali escluse ai sensi del comma 1 dell'art. 63 del nuovo CCNL in commento.

E-BOOK

**COLLANA:** Pubblica amministrazione ed Enti locali

## La contabilità economico-patrimoniale applicata agli Enti territoriali

di Daniela Ghiandoni, Cesare Pellegrini



Il contenuto estremamente pratico del volume offre un **valido supporto** agli operatori che dovranno approcciarsi per la prima volta alla **partita doppia** o anche a chi, pur conoscendo le tecniche contabili aziendali, vorrà applicarle in modo integrato alla contabilità finanziaria.

L'ente, in sede di redazione delle risultanze finali economico-patrimoniali, non dovrà più operare sui risultati totali (totale degli impegni, degli accertamenti, etc.) per poter produrre il prospetto di conciliazione e quindi il proprio conto del patrimonio, ma dovrà correttamente operare su ogni singola operazione finanziaria affinché la stessa, tramite la matrice di correlazione, produca riflessi immediati sui risultati finali del conto economico e del nuovo stato patrimoniale.

Nel volume sono stati inseriti suggerimenti pratici agli operatori, esempi di come siano state affrontate determinate situazioni contabili, proposte di soluzioni concrete già testate e riferimenti puntuali ai nuovi principi contabili applicati, divisi per argomenti. L'esposizione è integrata con i riferimenti **ai principi contabili nazionali e internazionali**, oltre che al Codice civile, ai quali i principi allegati al

D.Lgs. n. 118/2011 fanno un espresso rinvio, per ciò che riguarda le parti non trattate nel principio.

La sezione "schede tecniche" suddivisa in tre parti, presenta un prontuario con suggerimenti, esempi e soluzioni operative mediante la predisposizione di:

1. una tabella atta ad agevolare la lettura, nella quale ogni adempimento derivante dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale negli Enti territoriali viene collegato al capitolo (o/e alla scheda tecnica) nel quale l'argomento viene trattato;
2. esempi di scritture in partita doppia che fungono da guida nella contabilizzazione;
3. una Tabella di raccordo della contabilità finanziaria con la contabilità economico-patrimoniale.

Wolters Kluwer, luglio 2017

pagg. 290, Euro 18

Codice e-book: 00216537

ISBN (ebook): 978-88-217-6197-3

**Per informazioni e acquisti**

• [www.shopwki.it](http://www.shopwki.it)