REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA PRESIDENZA

DIPARTIMENTO REGIONALE DEL PERSONALE Servizio Ufficio Unico per i procedimenti disciplinari

Viale Regione Siciliana, 2226 – 90135 PALERMO Telefoni: 091 7073958/334/324 – Fax: 091 7073250

PALERMO 15/02/2006

Prot. n. 29696

OGGETTO: La responsabilità disciplinare nel rapporto di lavoro del personale del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana – indicazioni e precisazioni su profili sostanziali e procedurali dell'istituto.

Ai Dipartimenti Regionali e Uffici equiparati Uffici del Personale LORO SEDI

Agli Uffici Speciali LORO SEDI

All' Ufficio di diretta collaborazione del On.le Presidente della Regione SEDE

Agli Uffici di diretta collaborazione degli On.li Assessori SEDE

e,p.c. Al Segretario Generale

Ai Dirigenti Generali dei Dipartimenti Regionali e Uffici equiparati

Al Dipartimento Regionale del Personale Servizio Gestione Giuridica del Personale LORO SEDI All'ARAN- Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione Siciliana SEDE

Alle segreterie regionali delle OO.SS.: CISL, SADIRS, COBAS/CODIR, CGIL, UIL, SIAD, UGL, FIADEL LORO SEDI

Gli articoli dei Capi VII e VIII del C.C.R.L. per il quadriennio giuridico 2002-2005, pubblicato sulla GURS n. 22 del 21/05/2005, rendono compiuta la scelta del legislatore regionale nel senso della *privatizzazione* e della *contrattualizzazione* dell'istituto della responsabilità disciplinare, in conformità al quadro di riforma dell' ordinamento che regola il rapporto d' impiego alle dipendenze della Regione, avviata con la legge regionale 15 maggio 2000, n. 10.

CENNI SU PRIVATIZZAZIONE E CONTRATTUALIZZAZIONE DELLA RESPONSABILITA' DISCIPLINARE

La *privatizzazione* della responsabilità disciplinare, intesa come applicazione ad aspetti rilevanti di tale istituto della normativa sul rapporto di lavoro privato, trova il suo fondamento nel comma 1 dell'art. 22 della citata legge n.10/2000 che, per la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Amministrazione regionale rimanda alle "disposizioni del capo I, titolo II del libro V del Codice civile" ed alle "leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa", nonché diretta esplicazione nel comma 2 dell'art. 55 del D.L.vo n.165/2001 (già art. 59 del D.L.vo. 29/1993), recepito nel nostro ordinamento in forza dell'art. 23 della L.R. n.10/2000, che prevede l'applicazione, seppure parziale, ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche delle due norme fondamentali in materia disciplinare nel rapporto di lavoro privato: l'art. 2106 c.c. e l'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori).

Peraltro la collocazione della responsabilità disciplinare nel sistema normativo civilistico trova il suo perfezionamento nel riconoscimento della natura privatistica del potere disciplinare nel rapporto di lavoro dei dipendenti regionali, sancita dal comma 2 dell'art. 3 della L.R. n. 10 del 2000 il quale, riproducendo quanto in precedenza stabilito dal legislatore statale all'art. 4 del D.L.vo n. 29/93 e s.m.i., recita che "Le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro."

La *contrattualizzazione*, cioè l'individuazione della contrattazione collettiva quale principale fonte normativa dell'istituto disciplinare, trae la sua ragione anch'essa dall'art. 22, comma 2 della predetta L.R. n. 10/2000, che prevede la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro "secondo le modalità e con i criteri di cui al titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29", richiamando, quindi, l'art. 40 del D.L.vo n. 165/2001 (già art. 45 del D.L.vo n. 29/1993) che al primo comma recita "La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali."

Il nuovo ruolo che il legislatore regionale ha inteso assegnare alla contrattazione collettiva in materia disciplinare è rilevabile in termini specifici nel recepimento dei commi 2 e 3 dell'art. 55 del D.L.vo n. 165: infatti il secondo comma richiama l'art. 7, comma 1 dello Statuto del lavoratori, il quale prevede che "Le norme disciplinari...devono applicare quanto in materia è stabilito da accordi e contratti di lavoro...".

Il successivo terzo comma, altresì, dispone che "la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi."

RIFERIMENTI SULLA DISCIPLINA DELLE INFRAZIONI, DELLE SANZIONI E DELLA PROCEDURA

Giova a tal proposito evidenziare come in realtà la materia disciplinare presenti una coesistenza di fonti legali e pattizie che regolamentano sia il profilo procedurale che quello sostanziale (infrazioni e sanzioni) dell'istituto e che tale duplice sistema normativo sia stato parimenti riprodotto nell'ordinamento dei dipendenti dell'Amministrazione regionale.

In particolare, con riguardo all'individuazione dei doveri del dipendente e, quindi, di quei comportamenti che ne costituiscono una violazione, cioè le infrazioni, la relativa disciplina per i dipendenti regionali del comparto non dirigenziale trova il suo contenuto sia negli articoli 66 (*Obblighi del dipendente*) e 68 (*Codice disciplinare*) del C.C.R.L. che in fonti primarie quali l'art. 2106 del codice civile, richiamato dall' art. 55, secondo comma del D.L.vo n.165/2001, il quale sancisce la sanzionabilità di comportamenti in violazione degli obblighi di diligenza e fedeltà ex artt. 2104 e 2105 c.c.

Inoltre in materia di definizione dei doveri del dipendente regionale si riscontra un'ulteriore fonte normativa non di natura pattizia, anche se recepita dal C.C.R.L., secondo quanto previsto dal recepito art. 54 del D.L.vo n.165/2001 (già art. 58 bis del D.L.vo n. 29/93), qual'è il codice di condotta dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, i cui principi e contenuti, costituendo "specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità" (Allegato "D" al C.C.R.L.), assumono certamente una valenza non solo etica ma anche disciplinare.

Analogamente, la tipologia delle sanzioni, ancorché regolamentata in modo completo dalla disciplina contrattuale introdotta dall'art. 67 del Contratto Collettivo (*Sanzioni e procedimento disciplinare*), è normata, seppur parzialmente, anche da una fonte primaria qual è il comma 4 del più volte citato art. 55 del D.L.vo n. 165/2001, che stabilisce l'applicabilità nei confronti del pubblico dipendente delle sanzioni del rimprovero verbale e della censura.

La procedura da eseguire per l'esercizio del potere disciplinare, regolata nelle sue fasi salienti direttamente dalla legge (commi 4 e 5 e 6 dell'art. 55 del D.L.vo n. 165 del 2001), nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale con qualifica non dirigenziale è stata riscritta dalla norma negoziale di cui all'art. 67 citato, la quale è intervenuta per dettagliare o per completare alcuni aspetti procedurali, fissando, in particolare, i termini per il compimento di alcuni atti istruttori nonché per la chiusura del procedimento.

Si rappresenta che la fonte pattizia risulta legittimata a normare il profilo procedurale alla luce della previsione dell'art. 7, comma 1 della l. n. 300 del 1970, recepita dal comma 2 del citato art. 55; detta disposizione dello Statuto dei lavoratori, infatti, riferendosi alle norme disciplinari relative alle procedure di contestazione, stabilisce che "Esse devono applicare quanto in materia è stabilito da accordi e contratti di lavoro ove esistano."

LE FASI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

Il nuovo procedimento disciplinare nel rapporto di lavoro "privatizzato" dei dipendenti dell'Amministrazione regionale presenta un iter certamente più snello e meno irreggimentato rispetto a quello previsto dagli artt. 100-123 del T.U. 10 gennaio 1957 n.3, il quale era caratterizzato da un prolungato e complesso susseguirsi di passaggi procedurali puntualmente normati e dalla partecipazione di diversi soggetti dell'amministrazione, ciascuno con diverse incombenze istruttorie.

L'attuale procedimento si snoda in una serie di fasi, che si succedono secondo il seguente ordine – segnalazione, contestazione degli addebiti, convocazione, audizione, istruttoria,

conclusione – le quali sono delineate succintamente dall'art. 67 del Contratto Collettivo, ugualmente alle disposizioni dell'art. 55, commi 4 e 5 del D.L.vo n.165/2001.

Fa eccezione la procedura per la comminazione della sanzione minima del richiamo verbale la quale, come indicato dal secondo comma del citato art. 67, prevede unicamente l'adozione del provvedimento disciplinare da parte del soggetto competente una volta che lo stesso è venuto a conoscenza dell'illecito disciplinare.

LE COMPETENZE DISCIPLINARI SECONDO LA NORMATIVA VIGENTE

Il medesimo art. 67 del C.C.R.L. regolamenta l'attribuzione delle competenze disciplinari in virtù del comma 2 dell'art. 3 della L.R. n. 10 del 2000, secondo il quale "Le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione *con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro*" e, pertanto, anche attraverso lo strumento normativo della contrattazione collettiva.

Altresì, su quanto non specificatamente indicato dalla disposizione negoziale vige il rinvio all'art. 55 del D.L.vo n. 165/2001 come sancito del comma 12 del medesimo art. 67.

Premesso ciò, per una chiara e ordinata trattazione dell'argomento si procederà secondo la gradazione delle sanzioni come fissata dal Codice disciplinare.

Le competenze del dirigente dell'ufficio e sua identificazione

L'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 67 del C.C.R.L. attribuisce la competenza ad applicare la sola sanzione minima del rimprovero verbale al "dirigente dell'ufficio", soggetto che non viene ulteriormente indicato nei commi successivi nei quali, con riferimento agli adempimenti istruttori della contestazione e della segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, è invece prevista la diversa figura del "responsabile della struttura".

Questa differenza terminologica e le considerazioni appresso espresse conducono a sostenere che il soggetto specificato nel comma suddetto sia da identificare nel dirigente dell'ufficio (area, servizio, unità operativa) dove presta servizio il dipendente essendovi stato assegnato.

Infatti, il riconoscimento di tale limitato potere sanzionatorio ad una figura dirigenziale non apicale, quindi in deroga all' assetto delle funzioni dirigenziali definito dalla L.R. n. 10/2000, di cui in seguito si farà cenno in ordine all'identificazione del "responsabile della struttura", risulta la scelta più appropriata rispetto sia alla natura peculiare della sanzione in parola sia al suo profilo procedurale; occorre considerare, per l'appunto, che i tempi assai contratti stabiliti per l'irrogazione del rimprovero verbale (venti giorni dalla conoscenza dell'illecito disciplinare) richiedono che il dirigente competente ad applicarlo diriga e controlli direttamente e quotidianamente l'attività lavorativa e la condotta in servizio del dipendente, avendo così la possibilità di una immediata ed adeguata conoscenza del fatto sanzionabile.

Le competenze del responsabile della struttura e sua identificazione

L'art. 67 del Contratto Collettivo assegna alla figura dirigenziale definita "responsabile della struttura" competenze disciplinari rispondenti a quelle riconosciute al "capo della struttura in cui il dipendente lavora" dal legislatore nazionale, attribuendogli in tal modo un ruolo non secondario nell'ambito del procedimento disciplinare.

Infatti, la norma pattizia prevede che il "responsabile della struttura" dia l'input all'azione disciplinare, segnalando all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari gli illeciti disciplinari da contestare punibili con sanzioni superiori al rimprovero scritto (censura), mentre gli riconosce una propria esclusiva competenza diretta allo svolgimento dell'intero procedimento riguardo a infrazioni di lieve entità censurabili con la suddetta sanzione, secondo le fonti normative che definiscono i doveri e le relative violazioni del dipendente.

Inoltre la disciplina regionale attribuisce al soggetto in questione una ulteriore incombenza, non prevista dal Decreto Legislativo n. 165/2001, ossia la trasmissione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di tutti gli atti istruttori per il prosieguo procedurale presso quell'ufficio,

nel caso in cui "...nel corso del procedimento, già avviato con la contestazione, emerga che la sanzione da applicare non sia di sua competenza,...".

Si rileva, pertanto, come la normativa attribuisca un compito di indubbio risalto al responsabile della struttura, al quale spetterà, fatta salva la suddetta competenza residuale del dirigente dell'ufficio, valutare il comportamento del dipendente sulla base del codice disciplinare, qualificandolo giuridicamente come infrazione tipizzata con la conseguente individuazione del tipo di sanzione applicabile, dovendo egli stesso decidere quale percorso istruttorio seguire, ossia se svolgere direttamente il procedimento oppure inviare la segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari,

E' evidente, pertanto, come tale potere di decisione sia destinato a produrre effetti non soltanto sul rapporto di lavoro del dipendente incolpato, ma anche e soprattutto in termini sia di organizzazione degli uffici – basti pensare all'irrogazione di sanzioni che comportano l'allontanamento temporaneo dal servizio (sospensione dal servizio con privazione della retribuzione) se non addirittura l'espulsione dall'Amministrazione (licenziamento con o senza preavviso) - sia di efficienza, efficacia ed economicità della stessa azione della p.a. in materia disciplinare.

Su quest'ultimo aspetto giova richiamare l'attenzione sulla necessità che il responsabile della struttura operi inizialmente un accurato inquadramento ai fini disciplinari dei fatti da contestare: ciò in quanto, un uso errato della segnalazione all'ufficio competente dei procedimenti disciplinari di infrazioni che, invece, rientrerebbero nei poteri sanzionatori del responsabile della struttura, con conseguente restituzione degli atti da parte di quell'ufficio, finirebbe per causare un inutile appesantimento dell'istruttoria, ponendo anche a rischio il rispetto dei termini procedurali e, quindi, il buon esito dell'azione disciplinare.

In considerazione di ciò, qualora la ritrasmissione degli atti al responsabile della struttura determini con molta probabilità l'estinzione del procedimento per decorrenza di termini perentori, sarà il predetto ufficio a provvedere per l'adozione della sanzione del rimprovero scritto, stante la competenza istruttoria riconosciutagli per l'applicazione di sanzioni maggiori.

In merito poi all'individuazione della figura del "responsabile della struttura" con riferimento alla normativa che disciplina l'organizzazione degli uffici, le funzioni e le responsabilità dei dipendenti dell'Amministrazione regionale, si deve innanzitutto tenere conto della natura della sanzione disciplinare che rappresenta un atto di gestione del rapporto di lavoro.

La sua adozione, pertanto, rientra tra le competenze dei dirigenti di strutture di massima dimensione, secondo quanto stabilito dal comma 1, lett. l) dell'art. 7 della L.R. n. 10/2000 ("I dirigenti di struttura di massima dimensione...svolgono le attività...di gestione dei rapporti...di lavoro..."), salvo delega di questa specifica competenza ad un dirigente non generale, in forza della previsione di cui al comma 1, lett. c) dell'art. 8 della legge regionale citata ("I dirigenti...svolgono i compiti delegati dai dirigenti di massima dimensione")

Peraltro il termine "capo della struttura" impiegato dal legislatore per indicare l'analoga figura statale, fa propendere per l'organo di vertice dell'amministrazione di appartenenza del dipendente.

Spetterà pertanto al dirigente della struttura di massima dimensione o al dirigente dallo stesso delegato, provvedere, quale "responsabile della struttura", allo svolgimento dell'intera procedura (contestazione, convocazione, audizione, istruttoria, conclusione) per la comminazione della seconda sanzione non di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, cioè il rimprovero scritto (censura).

Sarà compito, altresì, della figura dirigenziale apicale provvedere alla segnalazione del fatto ed alla correlata trasmissione degli atti istruttori a quell'ufficio, dandone comunicazione al dipendente interessato, per le infrazioni punibili con sanzioni di maggiore entità, secondo quanto previsto dal Codice disciplinare.

L'ufficio competente per i procedimenti disciplinari

Parimenti a quanto disposto dal comma 4 dell'art. 55 del D.L.vo n. 165/2001 la normativa contrattuale regionale prevede l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, al quale riconosce il ruolo di soggetto amministrativo attivo sul quale si impernia il procedimento disciplinare riguardante fatti censurabili con sanzioni più severe del rimprovero scritto.

La posizione centrale di detto ufficio è definita dal più volte citato art. 67 del C.C.R.L. che, richiamandosi alla norma nazionale, gli attribuisce la maggior parte delle competenze istruttorie: dalla contestazione dell'addebito, sino alla sua conclusione del procedimento con l'irrogazione della sanzione o la relativa archiviazione, qualora non si dia luogo a procedere disciplinarmente.

Si fa presente che, in forza del comma 13 del medesimo art. 67, l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari per la Regione Siciliana è stato costituito presso questo Dipartimento Regionale del Personale, dei Servizi Generali, come Servizio "Ufficio unico per i procedimenti disciplinari", con Decreto Presidenziale n. 192/Area 1^ S.G. del 27/07/2005, secondo la procedura stabilita dal comma 2 dell'art. 11 della L.R. 3 dicembre 2003, n. 20.

LA SEGNALAZIONE

Con la segnalazione del fatto all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari da parte del responsabile della struttura, ai sensi del comma 4 dell'at. 67 del C.C.R.L., ovvero al responsabile della struttura da parte del dirigente dell'ufficio dove presta servizio il dipendente, nel caso di infrazioni punibili con la censura, è data attivazione all'esercizio del potere disciplinare.

Corre l'obbligo di sottolineare, pur in presenza di una c.d. "privatizzazione" del potere disciplinare, la permanenza dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare, già caratteristica fondamentale dell'istituto nel previgente ordinamento di cui al D.P.R. n. 3 del 1957, stante la natura giuridica pubblicistica dell'ente - datore di lavoro e, quindi, la necessità di assicurare che la sua attività sia basata sul rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento.

La segnalazione che va eseguita dal soggetto competente entro dieci giorni dalla conoscenza del fatto, presuppone indubbiamente che lo stesso abbia una "piena" conoscenza dell'accaduto, per valutarne l'effettivo rilievo disciplinare.

Pertanto, non è sufficiente ai fini della decorrenza del termine suddetto che il soggetto tenuto alla segnalazione abbia notizie sommarie su eventuali illeciti disciplinari (ad esempio da fonti generiche, giornalistiche o anonime), ma è necessario che acquisisca una conoscenza storicamente completa del fatto, fondata su idonei riscontri probatori.

Da tale considerazione discende che il soggetto in parola ben può, legittimamente, svolgere indagini preliminari, sia documentali che attraverso l'acquisizione di relazioni o anche l'audizione di dipendenti, compreso l'autore del presunto illecito. In tal caso, trattandosi di operazioni prodromiche al procedimento disciplinare, l'audizione potrà svolgersi senza quelle garanzie endoprocedimentali basate sul rispetto del principio del contraddittorio, a tutela del diritto di difesa del dipendente, quali la preventiva contestazione degli addebiti ovvero l'assistenza di un procuratore o di un sindacalista.

L'importanza di tali verifiche preliminari è di tutta evidenza considerato che il provvedimento sanzionatorio comminato sulla base di contestazioni di addebito lacunose o errate espone di conseguenza l'ente pubblico a contenziosi dall'esito quasi certamente negativo, con indubbio danno in termini di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Inoltre si richiama l'attenzione sull'obbligo di comunicare contestualmente la segnalazione del presunto illecito disciplinare al dipendente interessato; adempimento di chiaro rilievo, costituendo la prima di quelle misure previste dalla normativa procedurale per rendere effettivo l'esercizio del diritto di difesa del dipendente medesimo, il quale, informato tempestivamente dell'attivazione dell'azione disciplinare, sarà in condizione di approntare al meglio le sue difese.

L'importanza riconosciuta a tale comunicazione trova espressa conferma nel comma 4 dell'art. 67 del C.C.R.L., il quale, in caso di inadempimento, prevede esplicitamente l'accertamento della responsabilità del soggetto tenuto ad eseguirla.

LA CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

La contestazione degli addebiti è l'atto iniziale del procedimento disciplinare; esso, ai sensi del combinato disposto degli artt. 55 del D.L.vo n.165/2001 e 67 del C.C.R.L., è effettuato dal responsabile della struttura in cui il dipendente lavora in ordine a fatti sanzionabili con il rimprovero scritto, ovvero, in caso di infrazioni di maggiore gravità, dall'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, mentre non è previsto ai fini dell'irrogazione del rimprovero verbale.

La contestazione riveste una funzione cruciale nell'impostazione del procedimento sia per la pubblica amministrazione-datore di lavoro che per il dipendente incolpato; infatti, l'atto da un lato dà concreto contenuto all'azione disciplinare della p.a. e ne costituisce nel contempo, per i requisiti di cui si dirà oltre, un vincolo, delimitando sin dall'inizio l'oggetto della procedura; dall'altro lato la contestazione instaura il contraddittorio, consentendo al dipendente, parimenti alla segnalazione ma in modo più efficace, di esercitare il proprio diritto di difesa, fondamentale regola di civiltà giuridica che contraddistingue l'intero procedimento disciplinare.

La contestazione degli addebiti richiede la forma scritta *ad substantiam* e, secondo la giurisprudenza in materia, deve possedere i requisiti della *immediatezza*, della *specificità* e della *immutabilità*.

Il primo requisito è tradotto dalla contrattazione collettiva nell'obbligo di effettuare la contestazione "non oltre venti giorni da quando l'ufficio istruttore secondo l'ordinamento dell'Amministrazione, è venuto a conoscenza del fatto".

Per "ufficio istruttore" deve intendersi l'ufficio del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora, nel caso di fatti punibili con la censura, diversamente l'Ufficio unico per i procedimenti disciplinari di questo Dipartimento.

Secondo la prevalente giurisprudenza il termine decorre da quando l'ufficio competente ha piena conoscenza del fatto nei suoi elementi salienti che possano costituire infrazioni disciplinari; una segnalazione generica o totalmente priva di riscontri non è sufficiente per attivare il termine di venti giorni e sarà precipuo compito del soggetto incaricato della segnalazione operare in modo che tale ipotesi non si verifichi.

Tuttavia, in presenza di una segnalazione non adeguata nei termini sopra indicati, spetterà all'ufficio competente per la contestazione compiere attività istruttorie ispettive e di accertamento, al fine di pervenire ad uno stato di completa conoscenza del fatto nella sua valenza disciplinare, che consenta una formulazione esauriente dell'atto di contestazione degli addebiti.

Si segnala che alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale in materia una prolungata attività d'indagine istruttoria, che comporti il rinvio della contestazione, può essere giustificata solo da specifici motivi obiettivamente validi, la cui prova è a carico del datore di lavoro, quali la particolarità del fatto segnalato o i tempi necessari per gli accertamenti, dovuti alla complessità della struttura dell'amministrazione, ma non certamente da cause legate a comportamenti negligenti o a carenze organizzative dell'ente. In altri termini le indagini preventive finalizzate alla piena conoscenza del fatto, perché siano giudicate legittime, dovranno essere sempre compiute nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede ex artt. 1175 e 1375 c.c.

Secondo una costante giurisprudenza la contestazione deve essere precisa e puntuale, contenere una descrizione storicamente specifica dei fatti addebitati, integranti violazioni dei doveri del dipendente, nonché comprendente i necessari elementi spazio-temporali (giorno e luogo del fatto), le modalità di svolgimento, nonché gli eventuali soggetti offesi.

Qualora l'illecito rilevato sia dato non da un fatto o da più fatti singoli ma da un comportamento complessivo e permanente, allora la contestazione potrà contenere un'indicazione

globale della condotta, ma pur sempre precisa nell'individuazione di quegli aspetti che denunciano la violazione di obblighi a carico del dipendente.

Si evidenzia che la contestazione può ritenersi altrettanto specifica allorquando, in riferimento ai fatti addebitati, l'atto rimanda ad una precedente comunicazione al dipendente, la quale contiene una loro descrizione puntuale e specifica nei termini sopra indicati.

Occorre precisare che la recidiva deve essere oggetto di contestazione solo nel caso in cui rappresenta un elemento costitutivo della tipologia di infrazione addebitata.

Inoltre, perché sia considerata idonea la contestazione, non è necessario che l'atto contenga l'indicazione delle norme di legge o contrattuali che si reputano violate, né del tipo di sanzione che l'Amministrazione ritiene di applicare.

Il requisito della immutabilità della contestazione, strettamente correlato al fatto che la stessa fissa sotto il profilo storico l'illecito addebitato, comporta il divieto di modifica dell'addebito nel corso del procedimento disciplinare; di conseguenza le infrazioni a base del provvedimento sanzionatorio non possono differire da quelle inizialmente contestate, diversamente si realizzerebbe una violazione del diritto di difesa del dipendente con pregiudizio dell'intero procedimento disciplinare.

Si fa presente che, secondo la giurisprudenza, in sede di valutazione della gravità dell'illecito disciplinare possono essere prese in considerazione anche circostanze ad esso connesse, seppure sopravvenute rispetto alla contestazione.

LA CONVOCAZIONE SCRITTA PER LA DIFESA DEL DIPENDENTE

Ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 67 del C.C.R.L. l'Amministrazione, una volta eseguita la contestazione degli addebiti è obbligata a provvedere alla convocazione scritta del dipendente incolpato, per sentirlo a sua difesa.

In ordine al termine da rispettare per la convocazione, sebbene la norma pattizia consenta che essa avvenga trascorsi cinque giorni lavorativi dalla contestazione del fatto, si ritiene comunque opportuno che il soggetto competente effettui la convocazione, stabilendo un intervallo di tempo tra l'atto di contestazione (ancor meglio la data di ricezione dello stesso) e la data di svolgimento dell'audizione di durata tale da non compromettere il diritto di difesa del dipendente; semprechè, ovviamente, non sia messo a rischio il rispetto dei termini previsti per la conclusione del procedimento disciplinare.

AUDIZIONE DEL DIPENDENTE

Nell'audizione, della quale dovrà redigersi apposito verbale sottoscritto dalle parti, il dipendente può farsi assistere da un procuratore (qualsiasi soggetto e non esclusivamente un avvocato, considerata la formulazione generica utilizzata dal comma 2 dell'art. 67 del C.C.R.L.) o, in alternativa, da un rappresentante sindacale, in quest'ultimo caso l'interessato dovrà documentare la qualifica di rappresentante dei lavoratori.

Dal tenore della norma contrattuale si rileva come il dipendente non sia obbligato a presentarsi all'audizione, ovvero possa farsi rappresentare in quella sede, ma anche nel corso del procedimento disciplinare, dal suo difensore.

In tale ipotesi dovrà essere presentata idonea documentazione che comprovi il conferimento del mandato da parte dell'incolpato (atto di procura con fotocopia del documento d'identità del dipendente).

Inoltre, nel silenzio della norma e secondo il principio generale del *favor rei*, è ben ammissibile che il dipendente utilizzi anche altri strumenti di difesa che reputi altrettanto o più idonei allo scopo, quali la produzione di memorie difensive, di documenti e che possa chiedere all'ufficio istruttore di acquisire testimonianze in suo favore.

Si evidenzia che, stante la possibilità per il dipendente di avvalersi di diverse modalità per l'esercizio del proprio diritto di difesa, la sua assenza all'audizione, anche per ragioni indipendenti dalla sua volontà, come lo stato di malattia, non rappresenta motivo di interruzione o sospensione del procedimento disciplinare, salvo che il dipendente dimostri di essere stato, senza sua colpa, nell'impossibilità di averne notizia.

Alla luce della formulazione del secondo periodo del comma 3 del citato art. 67 del C.C.R.L., che ripropone quanto stabilito dall'art. 55 del D.L.vo . 165/2001, ("Trascorsi inutilmente 15 giorni dalla convocazione per la difesa del dipendente..."), si osserva che l'Amministrazione, in caso di assenza all'audizione del dipendente o di un suo difensore, sarà tenuta, prima di proseguire l'istruttoria, ad attendere il decorso dei successivi 15 giorni, entro i quali l'incolpato potrà sempre essere sentito a sua difesa, personalmente o tramite rappresentante.

Scaduto senza risultato il suddetto termine, il procedimento disciplinare dovrà concludersi con l'applicazione della sanzione nei seguenti 15 giorni.

E' opportuno aggiungere che, diversamente dalla precedente normativa per il pubblico impiego di cui al D.P.R. n. 3 del 1957, la vigente disciplina sia legale che contrattuale non prevede specifiche modalità di consegna degli atti di contestazione degli addebiti e di convocazione del dipendente.

Di conseguenza è rimessa alla scelta del soggetto competente la modalità di inoltro della nota, con preferenza per quella che, in relazione alla reperibilità del dipendente, assicura maggiore celerità della consegna e facilità nel fornire la prova della presunta ricezione, il cui onere grava sull'Amministrazione.

In particolare, in via ordinaria, l'atto potrà essere inoltrato a mezzo del servizio postale, con raccomandata a.r., oppure tramite personale incaricato dall'Amministrazione, con raccomandata a libretto.

L'ISTRUTTORIA

Effettuata la contestazione nonché la convocazione del dipendente con successiva eventuale audizione, l'ufficio istruttore, in base al comma 8 del più volte accennato art. 67, qualora ritenga necessario, anche alla luce delle giustificazioni addotte dall'incolpato, completare le indagini svolte preliminarmente alla contestazione, al fine di pervenire ad un grado di cognizione del fatto che ne consenta una adeguata valutazione sotto il profilo disciplinare, potrà condurre ulteriori accertamenti con ampi margini di scelta delle fonti di prova (assunzioni di testimonianze, acquisizione di documenti, svolgimento di ispezioni ecc...), avvalendosi anche di eventuali consulenze tecniche.

In assenza di espresse previsioni normative sull'argomento, si ritiene che l'attività istruttoria può essere svolta direttamente dal soggetto competente – responsabile della struttura in cui il dipendente lavora o l'Ufficio unico per i procedimenti disciplinari – ovvero tramite uffici o funzionari dallo stesso incaricati. E' importante rammentare che, pur mancando un esplicito obbligo a carico dell'amministrazione/datore di lavoro, se dall'attività istruttoria dovessero emergere ulteriori ed importanti elementi o circostanze a riscontro degli addebiti contestati, tali da determinare la decisione sanzionatoria dell'amministrazione, è bene che tali risultanze siano oggetto di confronto con il dipendente interessato per eventuali repliche o chiarimenti; diversamente la condotta ispettiva potrebbe essere censurata per mancato rispetto dei principi di correttezza e di buona fede nella gestione del contratto di lavoro, ormai estensibili al rapporto di pubblico impiego, nonché del principio del contraddittorio che, come accennato in precedenza, influenza l'intero svolgersi del procedimento.

Resta fermo il fatto che, in virtù del requisito di immutabilità della contestazione, le risultanze istruttorie non possono determinare una modifica degli addebiti che hanno costituito l'oggetto della stessa.

Ai sensi del comma 6 del citato art. 67 del C.C.R.L., il dipendente o il suo difensore a tale scopo espressamente delegato, possono accedere a tutti gli atti istruttori riguardanti il procedimento.

Il diritto di accesso prevale anche sul diritto alla riservatezza di terzi, come stabilito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO

Secondo quanto prescritto dal comma 7 dell'art. 67 del Contratto Collettivo il soggetto competente (responsabile della struttura per la censura o Ufficio unico per i procedimenti disciplinari per le sanzioni più gravi) entro 120 giorni dalla data della contestazione dell'addebito deve concludere il procedimento disciplinare, pena l'estinzione del procedimento stesso.

La conclusione avverrà, come da comma successivo, con l'irrogazione della sanzione, qualora l'Amministrazione ritenga sufficientemente certa la sussistenza dell'illecito disciplinare contestato al dipendente, diversamente con l'archiviazione del procedimento e la dichiarazione del non luogo a procedere, con contestuale comunicazione all'interessato.

E' necessario che nell'atto sanzionatorio si dia la qualificazione giuridica dell'infrazione accertata con riferimento alle mancanze indicate nel Codice disciplinare ovvero agli obblighi contrattuali che si assumono violati.

Altresì il soggetto competente ad irrogare la sanzione ne evidenzierà nel testo le motivazioni; a tal fine sarà sufficiente un rinvio *per relationem* alla contestazione ed agli atti riguardanti le fasi salienti del procedimento, esponendo in sintesi le ragioni che portano a respingere eventuali giustificazioni del dipendente, anche alla luce dei riscontri istruttori. Tale adempimento risulta opportuno per ragioni di trasparenza e di coerenza con quei principi civilistici di correttezza e buona fede ai quali ormai rimanda la disciplina del pubblico impiego privatizzato, sebbene non si ritiene che l'obbligo di esplicita motivazione dei provvedimenti amministrativi, previsto dall'art. 3 della L.R. n. 10 del 30/04/1991, valga anche per gli atti sanzionatori, stante la natura privatistica e non provvedimentale delle sanzioni disciplinari, essendo atti gestionali del rapporto di lavoro assunti dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'art. 3 della L.R. n. 10 del 2000.

I TERMINI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE EX ART. 67 DEL C.C.R.L.

L'art. 67 del Contratto Collettivo prevede diversi termini del procedimento disciplinare, ossia il termine iniziale, alcuni infraprocedimentali, nonché quelli finali.

In ordine alla loro natura ordinatoria o perentoria la norma negoziale stabilisce chiaramente che solo il termine iniziale e quelli finali sono da intendersi perentori, con la conseguente estinzione del procedimento e nullità della sanzione nel caso in cui non dovessero essere rispettati

Riguardo agli altri termini, che hanno natura ordinatoria, si ritiene che la loro mancata applicazione non possa viziare l'atto sanzionatorio né il relativo procedimento, semprechè il loro ritardo sia ragionevolmente motivato da fattori obiettivi e non abbia leso in modo rilevante il diritto di difesa del dipendente, garantendo un adeguato contraddittorio. Il mancato rispetto di detti termini potrà comunque dar corso all'accertamento di responsabilità quanto meno sotto il profilo disciplinare, per violazione dei principi di tempestività ed immediatezza che informano l'istituto disciplinare.

Trattando dei termini perentori occorre precisare che il termine massimo di venti giorni entro il quale attivare il procedimento disciplinare con la contestazione degli addebiti, essendo quest'ultimo un atto unilaterale recettizio, ha come riferimento non la data dell'atto medesimo, ma quella della sua notifica al dipendente, fermo restando che la contestazione si presume conosciuta nel momento in cui giunge all'indirizzo del dipendente, se questi non prova di essere stato, senza sua colpa, nell'impossibilità di averne notizia, secondo quanto previsto dall'art. 1335 c.c.

In merito ai termini finali la norma ne individua tre:

• Un termine massimo di venti giorni per comminare la sanzione del rimprovero verbale da parte del dirigente dell'ufficio, da quando è venuto a conoscenza del fatto.

- Anche in questo caso per conoscenza del fatto si ritiene che debba farsi riferimento alla "piena" conoscenza, nel significato sopra esposto (comma 2, ultimo periodo dell'art. 67);
- Un termine massimo di quindici giorni per irrogare la sanzione, in caso di assenza del dipendente incolpato o del suo difensore all'audizione. Detto termine decorre trascorsi "inutilmente" quindici giorni successivi all'audizione stessa (comma 3, secondo periodo, art. 67);
- Un termine massimo di centoventi giorni dalla data della contestazione degli addebiti perché il soggetto competente concluda il procedimento con l'irrogazione della sanzione ovvero con la dichiarazione di non luogo a procedere disciplinarmente (comma 7, art. 67); stante la natura recettizia dell'atto di contestazione, il termine decorre dalla data di notifica della nota stessa.

Infine si rappresenta che, secondo la prevalente giurisprudenza, affinché il procedimento non si estingua, è sufficiente che entro i termini finali la sanzione sia adottata e non anche notificata, trattandosi di un atto unilaterale la cui comunicazione costituisce condizione di efficacia e non di validità, in forza dell'art. 1334 c.c.

LA RIDUZIONE DELLA SANZIONE

Il comma 6 dell'art. 55 del D.L.vo n. 165/2001 prevede che la sanzione applicabile possa essere ridotta con il consenso del dipendente e che in tal caso l'atto non sarà più oggetto di impugnativa. Tale procedimento, che è stato definito come "patteggiamento disciplinare" per le analogie con quanto contemplato dall'art. 444 c.p.p., trova applicazione nel rapporto di lavoro del personale della Regione Siciliana, in forza del rinvio operato dal comma 12 dell'art. 67 del Contratto Collettivo.

Si ritiene che, per la laconicità della formulazione normativa, che non specifica le modalità e le condizioni ed i limiti di applicazione del dispositivo, il patteggiamento sia utilizzabile per tutte le sanzioni tipizzate nel codice disciplinare e che non vi siano limitazioni alla misura della riduzione della sanzione, purché la discrezionalità esercitata dal datore di lavoro pubblico non violi il principio di buona amministrazione, traducendosi in una condotta discriminatoria rispetto a precedenti decisioni sanzionatorie più gravi, prese nei confronti di altri dipendenti per gli stessi illeciti.

Per quanto riguarda la procedura si può affermare che la proposta possa provenire sia dal dipendente che dall'Amministrazione, preferibilmente in sede di audizione dell'incolpato, ma non si esclude che il dipendente possa nel corso della successiva istruttoria presentare formalmente la proposta di riduzione della sanzione.

LA SANZIONE DEL RIMPROVERO VERBALE

Si giudica necessario a questo punto soffermarsi su una questione che è stata sollevata da più uffici del personale e che concerne la più lieve delle sanzioni disciplinari tipizzate dal Contratto Collettivo, ossia il rimprovero verbale di cui alla lett. a) del comma 1 dell'art. 67 ed in particolare la sua modalità di applicazione.

È indubbio che il rimprovero verbale costituisce l'unica sanzione, tra quelle previste dal C.C.R.L., che abbia per sua natura la forma orale; ma è da evidenziare, altresì, che il Codice disciplinare prevede per le infrazioni indicate nel comma 4 dell'art. 68 C.C.R.L. l'applicazione di sanzioni che vanno dal minimo del rimprovero verbale a quello scritto (censura), sino al massimo della multa di importo pari a 4 ore di retribuzione. La scelta della sanzione tra quelle sopra indicate e la sua entità, andrà effettuata, nel rispetto dei principi generali di gradualità e proporzionalità, sulla base di diversi criteri, tra cui quello della recidiva di dette infrazioni, già sanzionate nel biennio di riferimento (comma 2 dell'art. 68 citato).

Orbene, l'assenza di un documento che attesti l'avvenuta comminazione del richiamo verbale renderebbe ovviamente difficoltoso l'accertamento di precedenti disciplinari e, quindi, comporterebbe il rischio di determinare sanzioni non adeguate rispetto all'illecito da punire.

Pertanto il dirigente, qualora intenda conservare traccia del rimprovero verbale, ai fini di un'eventuale rilevanza della recidiva, sarà tenuto ad attestarne l'applicazione con documento da porre agli atti del proprio ufficio.

In ultimo si pone all'attenzione l'invito a trasmettere all'Ufficio unico per i procedimenti disciplinari la documentazione relativa ai procedimenti disciplinari conclusisi con l'irrogazione delle sanzioni del richiamo verbale o del richiamo scritto.

Vorranno gli uffici in indirizzo curare la massima diffusione della presente fra tutte le strutture dell'Amministrazione regionale site sul territorio isolano.

Firmato
IL DIRIGENTE GENERALE
(Dott. Tommaso Alfredo Liotta)

Firmato
L'ASSESSORE
(On.le Michele Cimino)