



MINISTERO DELLA DIFESA

DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE CIVILE

2° REPARTO - 5ª DIVISIONE UFFICIO DISCIPLINA

V.le dell'Università, n. 4 - 00185 ROMA

A: ELENCO INDIRIZZI
IN ALLEGATO

Prot. n.C/5-81504

Roma, 18 NOV. 2008

OGGETTO: Adempimenti connessi alla Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A. n.8 del 6.12.2007 - Chiarimenti in materia disciplinare.

0000000000

La Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione n. 8 del 6.12.2007 recante *"Principi di valutazione dei comportamenti nelle Pubbliche Amministrazioni - responsabilità disciplinare"*, ha costituito un significativo momento di riflessione sull'andamento complessivo delle Pubbliche Amministrazioni evidenziando come fenomeni di assenteismo e/o scarsa diligenza di una parte di dipendenti abbiano inciso negativamente sull'immagine di efficienza ed efficacia degli apparati pubblici.

Nella citata Direttiva assume particolare rilievo la centralità data anche al "Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni" (d.p.c.m. della funzione pubblica 28.11.2000) di cui si evidenzia la valenza giuridica e il valore etico, determinante per l'acquisizione di una nuova cultura delle regole che possa garantire non "il semplice ossequio alle prescrizioni contrattuali ma una completa adesione ai valori che sormontano l'azione delle pubbliche amministrazioni".

Altro aspetto cui viene rivolta particolare attenzione è quello del controllo da parte dei responsabili dei vari uffici affinché da parte di ciascun dipendente vi sia un corretto ed efficiente espletamento della propria funzione in quanto questa è preordinata dall'ordinamento del settore al conseguimento ottimale degli obiettivi della funzione amministrativa.

In tale contesto viene considerata determinante la funzione disciplinare che, si richiede, venga espletata con il massimo rigore prevedendo anche il monitoraggio dell'esercizio della stessa da

parte dell'Ispezzorato per la Funzione Pubblica, tramite l'acquisizione di determinati atti procedurali nei tempi prescritti.

Nel corso di tale monitoraggio - che per quanto riguarda l'A.D. è stato avviato con la circolare C/5 n. 7326 del 30.1.2008 di questa stessa D.G. - sono emerse talune incertezze da parte degli Uffici che in sede locale hanno la gestione del personale civile e si ritiene, quindi, necessario riprendere alcuni principi della materia disciplinare e fornire chiarimenti, soffermandosi in particolare su alcuni punti della normativa contrattuale.

1 - Norme disciplinari e responsabilità del dipendente

Com'è noto il sistema disciplinare nel pubblico impiego privatizzato è stato in parte regolato dal legislatore e in parte demandato alla contrattazione collettiva.

L'articolo 55, 2° comma del D.lgs. n. 165/2001 "*sanzioni disciplinari e responsabilità*" rinvia, anche per il pubblico dipendente, alle norme disciplinari contenute nello Statuto dei lavoratori e nell'art. 2106 c.c..

Quest'ultimo prevede l'applicazione, da parte del datore di lavoro di "sanzioni secondo la gravità dell'infrazione" per inosservanza degli obblighi di diligenza e di fedeltà del lavoratore. L'art.7 "sanzioni disciplinari" della legge 300/1970 prevede, peraltro, importanti norme di garanzia per i lavoratori e di tutela dell'interesse del datore di lavoro.

Il medesimo art.55 stabilisce al 3° comma che "*..... la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai Contratti Collettivi*" mentre al 4° comma vengono indicati i titolari del potere disciplinare e la diversa competenza nell'irrogazione delle sanzioni.

Il dipendente che non rispetti le regole stabilite dal contratto o dalle altre norme che disciplinano la sua attività lavorativa incorre oltre che nella *responsabilità disciplinare*, in altre forme di responsabilità qualora egli con la sua condotta abbia altresì violato norme civili, amministrativo-contabili o penali delle quali sarà chiamato a rispondere nelle rispettive sedi giudiziarie.

Com'è noto la *responsabilità civile* è quella in cui incorre il dipendente che produca un danno ad altro soggetto anche se estraneo all'Amministrazione mentre la *responsabilità amministrativo contabile* si configura non solo per i danni causati direttamente all'Amministrazione dalla condotta del lavoratore ma anche per quelli che l'Amministrazione, in virtù del principio di solidarietà passiva, sancito dall'art.28 Cost. sia chiamata a risarcire al terzo danneggiato innanzi al giudice ordinario.

E' importante rammentare che, in presenza di situazioni in cui si manifesti un danno economico per l'Amministrazione, gli Enti dovranno inoltrare denuncia alla Procura Regionale della Corte dei conti ed attivare tutte le procedure necessarie per la cautelare messa in mora del

dipendente e per interrompere i t
(capo III del D.P.R. n. 167/2006).

Qualora emerga, da parte di un proprio dipendente, una condotta penalmente rilevante l'Ente sia nel caso che abbia esso stesso presentato apposita denuncia o che abbia, invece, ricevuto da altra fonte la notizia di reato, è tenuto ad informare immediatamente questa Direzione Generale.

L'Ufficio Disciplina provvederà a seguire la vicenda presso gli uffici giudiziari competenti e, nel contempo, ad instaurare il relativo procedimento disciplinare che rimarrà comunque sospeso fino all'esito del procedimento penale (art.14, 1° comma, C.C.N.L. – 2003/2005 comparto Ministeri).

2 - Pubblicazione mediante affissione del codice disciplinare

La procedura disciplinare è regolata da specifiche disposizioni contrattuali la cui inosservanza può vanificare il provvedimento sanzionatorio.

Tra queste assume fondamentale importanza, in quanto condiziona l'esercizio stesso dell'azione disciplinare, l'*obbligo di affissione* del codice disciplinare che, nonostante le varie circolari emanate da questa Direzione Generale, non viene ancora completamente osservato.

Invero la pubblicità mediante affissione delle disposizioni che indicano le infrazioni e le sanzioni ad esse correlate costituisce un *obbligo/onere* per il datore di lavoro che, introdotto dallo Statuto dei lavoratori, è presente in tutti i contratti collettivi che hanno disciplinato il pubblico impiego privatizzato ed è sancito dal vigente codice disciplinare (art. 13, 8° comma, del C.C.N.L. comparto Ministeri 2002/2005 quale risulta modificato ed integrato dall'art. 27 del C.C.N.L. – comparto Ministeri 2006/2009) costituendo l'unica forma idonea di pubblicità.

Infatti, solo nel caso di licenziamento o di illeciti disciplinari "*manifestamente contrari all'etica comune*" o integranti "*gravi violazioni dei doveri fondamentali dei lavoratori*" la giurisprudenza ha ritenuto che la mancanza di tale presupposto non pregiudichi la legittimità della sanzione (cfr. Cass. 9.3.2004 n. 4778 e Cass. 13.9.2005 n.181330)

Detta forma di pubblicità, che non è mutuabile con altre equipollenti, deve essere *permanente ed in luogo accessibile a tutti i dipendenti*.

Gli Enti dislocati in più sedi dovranno quindi disporre, *in ciascuna di esse*, l'affissione del Codice disciplinare unitamente al Codice di Comportamento (d.p.c.m. 28.11.2000), atteso che, anche di questo, espressamente richiamato dal C.C.N.L. 2002/2005 (art.11, 1° comma lett. b), è necessario garantirne la massima pubblicità.

I due codici, *leggibili in ogni loro parte*, dovranno essere collocati in una apposita bacheca, che non dovrà essere utilizzata per comunicazioni di altro tipo che potrebbero creare sovrapposizioni o comunque danneggiarli.

Considerata la rilevanza di quanto sopra riportato ed al fine di evitare che nel corso del procedimento disciplinare vengano sollevate obiezioni al riguardo si invitato gli Enti ad attestare, all'atto della segnalazione all'U.P.D. la regolare affissione dei codici in questione.

3 - Titolarità del potere disciplinare – il Capo della Struttura

Nella sistematica disciplinare, di cui si è fatto cenno, la definizione delle infrazioni e delle sanzioni è demandata alla contrattazione collettiva, mentre la titolarità del potere disciplinare è stabilita direttamente dal legislatore che l'attribuisce a due organi - il *Capo della Struttura e l'Ufficio Procedimenti disciplinari* - quest'ultimo individuato da ogni Amministrazione secondo il proprio ordinamento (art. 55, 4° comma, del D.lgs. n. 165/2001).

Si può osservare che, nell'attribuire una duplice competenza il legislatore si è basato sulla gravità della sanzione non discostandosi dal previgente T.U. degli impiegati civili dello Stato (art.100 del D.P.R. n.3/1957).

L'analogia delle richiamate previsioni normative, pre e post privatizzazione, lascia ritenere sufficientemente risolta la problematica - già sorta a suo tempo in presenza di strutture articolate e complesse come quelle della Difesa - intorno all'individuazione del Capo dell'ufficio ora Capo della struttura.

Quest'ultimo coincide con la figura apicale dell'Ente, quale ad esempio il Direttore di un Arsenale, il Comandante di un'Accademia Militare, il Direttore Generale di una Direzione Generale, il Direttore di un Ospedale, di uno Stabilimento ecc...

E' opportuno sottolineare che il Responsabile/Capo della Struttura è non solo figura di vertice ma assume anche un ruolo centrale nel vigente sistema disciplinare.

Infatti è proprio nella sede locale che viene effettuata la prima attività istruttoria, dalla quale dipende la valutazione circa la sussistenza e la gravità del fatto o meno, e viene individuata la sanzione astrattamente applicabile, che determina poi la procedura da adottare.

4 - Istruttoria preliminare

L'istruttoria che viene fatta al verificarsi dell'evento deve conformarsi ai principi su cui si fondano procedimento e responsabilità disciplinare assicurando in primo luogo la *tempestività e giusto procedimento*.

Si impone quindi la massima celerità negli accertamenti istruttori e nell'acquisizione delle dichiarazioni di persone presenti al fatto che risulteranno sicuramente più chiare e dettagliate se rilasciate nell'immediatezza dell'evento.

A tale proposito si sottolinea che il rifiuto di testimoniare nonché la testimonianza falsa o reticente possono integrare un'infrazione di notevole gravità, punibile con la sospensione dal servizio fino a 10 giorni (art. 13, 3° comma, lett. e), del C.C.N.L. – comparto Ministeri 2002/2005 e

successive modificazioni) ed è, quindi, necessario informare in tal senso i dipendenti restii a testimoniare.

Nel corso degli accertamenti preliminari possono essere richiesti chiarimenti al dipendente, che tuttavia non debbono connotarsi come “*contestazione di addebiti*”, essendo questa l’atto rituale con cui si instaura il procedimento disciplinare.

Una volta avuta la piena conoscenza del fatto il Capo Struttura lo valuterà adeguatamente onde evitare di segnalare all’UPD condotte infrattive che possono essere sanzionabili più correttamente ed equamente a livello locale, mediante il rimprovero verbale o scritto.

In ossequio al più generale principio del *giusto procedimento* l’azione disciplinare deve garantire anche il rispetto di altri principi, tra i quali quello del *contraddittorio*, prevedendo la possibilità per l’interessato di presentarsi in audizione, di farsi assistere o rappresentare da un “procuratore ovvero da un rappresentante della associazione sindacale cui egli aderisce o conferisce mandato” (art.24, 2° comma C.C.N.L. – 1994/97) oppure soltanto inviare memorie scritte.

E’ comunque necessario precisare che l’eventuale contumacia del dipendente, che - ritualmente convocato- non si presenti all’audizione, non costituisce autonoma infrazione.

Vanno poi garantiti la *trasparenza* del procedimento, assicurando l’accesso agli atti disciplinari, la *parità di trattamento* rispetto agli altri dipendenti, la *proporzionalità* della sanzione rispetto al fatto commesso - tenuto conto dell’incidenza di questo nell’organizzazione del lavoro - la *gradualità* che impone il progressivo e graduale aumento delle sanzioni in presenza di comportamenti anche non particolarmente gravi ma reiterati ed, infine, la *tassatività* delle sanzioni che non possono che essere quelle espressamente previste dal Codice disciplinare.

5 - L’esercizio dell’azione disciplinare – obbligatorietà

Per quanto riguarda l’esercizio dell’azione disciplinare va osservato che diversamente da quanto avviene nel settore privato, in cui il datore di lavoro opera con la più ampia discrezionalità di perseguire o meno un proprio dipendente, il settore del pubblico impiego privatizzato ha mantenuto l’obbligatorietà dell’azione disciplinare essendo questa lo strumento che consente di mantenere ordine e produttività all’interno dell’unità lavorativa.

Tale obbligatorietà non esclude che il Capo Struttura abbia comunque un margine di discrezionalità nella valutazione del fatto cui può essere data diversa valenza disciplinare.

Tuttavia, individuata l’ipotesi infrattiva, questa dovrà essere necessariamente perseguita attivando la procedura prevista per la sanzione ad essa correlata.

Si è avuto modo di rilevare che ciò non sempre avviene.

In particolare è stato riscontrato che l’assenza ingiustificata, che costituisce infrazione di particolare gravità, non viene trattata con il dovuto rigore.

In proposito va peraltro chiarito che in presenza di tale infrazione, gli Enti non debbono limitarsi a predisporre gli atti dispositivi, che sono necessari per regolarizzare la posizione di stato del dipendente ma debbono segnalare l'assenza anche all'U.P.D. per il dovuto seguito disciplinare.

Sul tema delle assenze dal servizio si rammenta che il D.L. n.112/2008 (convertito nella Legge n.133/08) all'art.71 "*assenza per malattia e permesso retribuito dei dipendenti delle P.A.*" ha dettato nuove norme che nell'ambito delle misure atte ad incrementare l'efficienza delle P.A. regolano con più rigore la materia.

Con le circolari n.7/2008 e n.8/2008 il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha peraltro fornito utili chiarimenti applicativi su quanto sopra e, pertanto, si rinvia a tali disposizioni sottolineando che il nuovo regime delle assenze ha carattere imperativo non potendo essere derogato dai contratti collettivi (6° comma, art.71 citato).

6 - Adempimenti procedurali

Terminata l'istruttoria ed individuata la sanzione astrattamente applicabile nel caso di specie, gli Enti dovranno prestare massima attenzione alla procedura nella considerazione che possibili irregolarità vanificherebbero l'azione disciplinare.

Dovranno, pertanto, essere rigorosamente rispettati i termini procedurali, nonché le modalità di redazione e di notifica degli atti disciplinari.

Per quanto riguarda le sanzioni irrogabili a livello locale si rammenta che nel *rimprovero verbale* l'infrazione va comminata entro 20 giorni dal fatto mentre nel *rimprovero scritto* l'infrazione va contestata entro 20 giorni dal fatto e il procedimento dovrà comunque concludersi entro 120 giorni dalla contestazione (entrambi i termini sono perentori).

La convocazione per la difesa - per espressa previsione contrattuale - potrà essere disposta *non prima dei 5 giorni lavorativi* dalla notifica della contestazione e qualora il dipendente non si presenti in audizione né abbia in altro modo esercitato il proprio diritto di difesa il procedimento disciplinare dovrà essere concluso nei 15 giorni successivi.

Per quanto riguarda la contestazione di addebiti questa, salvo il caso del rimprovero verbale deve essere fatta, per espressa previsione contrattuale, in forma scritta e nel rispetto dei principi di *immediatezza, specificità ed immutabilità*.

Il primo principio è comunque garantito dai termini procedurali previsti dalla contrattazione collettiva mentre la specificità comporta che al dipendente debba essere contestato il fatto storico, puntualmente individuato in tempo, luogo e circostanze.

Non è necessario né opportuno indicare nella contestazione, come peraltro nella segnalazione disciplinare, l'infrazione come è qualificata dal codice disciplinare in quanto soltanto la ponderata valutazione degli atti nonché degli elementi a difesa consentirà una precisa individuazione dell'infrazione commessa.

Per quanto riguarda infine *l'immutabilità*, essa va intesa nel senso che l'oggetto della contestazione non può subire modifiche - quantomeno sostanziali - nel corso del procedimento e che la sanzione dovrà essere correlata ai fatti contestati.

Per tutte le altre sanzioni previste dal Codice Disciplinare superiori al rimprovero scritto la competenza, come già detto, è dell'U.P.D. costituito presso la Direzione Generale per il personale civile.

In tale ipotesi gli Enti dovranno limitarsi ad effettuare la relativa segnalazione *entro 10 giorni dalla conoscenza del fatto* e dare, della stessa, contestuale comunicazione all'interessato.

E' opportuno che lo stesso atto di segnalazione venga indirizzato per conoscenza al dipendente dal momento che la comunicazione fatta con atto separato potrebbe presentare discordanze di data.

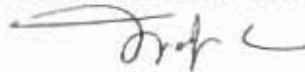
Per quanto riguarda poi la notifica degli atti disciplinari la stessa va effettuata al dipendente garantendo il pieno rispetto delle norme sulla riservatezza.

Qualora il dipendente rifiuti di ricevere l'atto questo dovrà essere nuovamente notificato in presenza di due testimoni che attesteranno il rifiuto; questa procedura avrà valenza di notifica effettuata.

Nel caso, invece, in cui il dipendente stesso sia assente per ferie, malattia, aspettativa o quant'altro l'Ente dovrà procedere alla suddetta notifica tramite raccomandata A.R., la cui data di spedizione farà fede del rispetto della tempistica procedurale.

Da ultimo va ancora osservato che, pur in assenza di specifiche norme contrattuali, la sanzione dovrà esser applicata con la massima celerità fatti salvi, comunque, i 20 giorni dalla notifica per l'eventuale impugnativa in sede arbitrale.

IL DIRETTORE DELLA DIVISIONE
Dirig. Dott.ssa Luciana STEFANUCCI



PER SUCCESSIVA RIPRODUZIONE E DISTRIBUZIONE A CURA DEGLI ENTI INTERESSATI

DIFESA GABINETTO	ROMA
SEGRETERIA PARTICOLARE DEL MINISTRO	ROMA
SEGRETERIE SOTTOSEGRETARI DI STATO ALLA DIFESA	ROMA
SOTTOCOMITATO SUD EUROPA	ROMA
SUPERCONSIGLIO FF.AA.	ROMA
SEGREDIFESA	ROMA
SEGREDIFESA-UGGEATI	ROMA
STAMADIFESA 1° Reparto - Ufficio Re.St.Av.	ROMA
STATESERCITO Uff.AA.GG.	ROMA
MARISTAT - 1° Reparto	ROMA
STATAEREO	SEDE
BILANDIFE	ROMA
ISPEDIFE	ROMA
PERSOMIL	ROMA
PREVIMIL	ROMA
DIFESAN	ROMA
COMMISERVIZI	ROMA
TERRARM	ROMA
NAVARM	ROMA
ARMAEREO	SEDE
GENIODIFE	ROMA
TELEDIFE	SEDE
AGENZIA INDUSTRIE DIFESA	ROMA
ONORCADUTI	ROMA
CONSIGLIO MAGISTRATURA MILITARE	ROMA
SUPERPROCURAMILES	ROMA
CORTE MILITARE DI APPELLO	ROMA
PROCURA GEN.LE MIL. c/o CORTE MILITARE DI APPELLO	ROMA
CORTE MILITARE DI APPELLO - Sez.Distaccata	VERONA
CORTE MILITARE DI APPELLO - Sez.Distaccata	NAPOLI
TRIBUNALE MILITARE DI SORVEGLIANZA	ROMA
PROCURA GEN.LE MIL. c/o CORTE MILITARE DI APPELLO-Sez.Distaccata	VERONA
PROCURA GEN.LE MIL. c/o CORTE MILITARE DI APPELLO-Sez.Distaccata	NAPOLI
TRIBUNAMILIT	TORINO
TRIBUNAMILIT	VERONA
TRIBUNAMILIT	PADOVA
TRIBUNAMILIT	LA SPEZIA
TRIBUNAMILIT	ROMA
TRIBUNAMILIT	NAPOLI
TRIBUNAMILIT	CAGLIARI
TRIBUNAMILIT	BARI
TRIBUNAMILIT	PALERMO
PROCURAMILIT	TORINO
PROCURAMILIT	VERONA
PROCURAMILIT	PADOVA
PROCURAMILIT	LA SPEZIA
PROCURAMILIT	ROMA
PROCURAMILIT	NAPOLI
PROCURAMILIT	CAGLIARI
PROCURAMILIT	BARI
PROCURAMILIT	PALERMO
COMM.NE CONSULTIVA UNICA CONC.NE PERDITA DEC.NI V.M.	ROMA
C.A.S.D.	ROMA
COMMISSIONE INTERMINISTRIALE ATTI GIURIDICI	ROMA
CIVILSCUOLADIFE	ROMA
DIFEAMMISPEC	ROMA
RAMDIFE	ROMA
RUDMILES	ROMA
UFAULAV	ROMA
DIFEITALIA	LORO SEDI
R.I.C.A.	BRUXELLES
UTAER	TORINO
UTAER	MILANO
UTAER	NAPOLI
COMANDO GENERALE ARMA CARABINIERI-Dir. Armm.ne	ROMA
REGIONE MILITARE NORD	PADOVA

REGIONE MILITARE CENTRO	FIRENZE
COMANDO MILITARE DELLA CAPITALE	ROMA
REGIONE MILITARE SUD	NAPOLI
COMANDO RECLUTAMENTO E FORZE DI COMPLETAMENTO INTERREGIONALE NORD	TORINO
COMANDO LOGISTICO AREA SUD	NAPOLI
COMANDO MILITARE AUTONOMO SARDEGNA	CAGLIARI
COMANDO MILITARE AUTONOMO SICILIA	PALERMO
POLO DI MANTENIMENTO PESANTE NORD	PIACENZA
POLO DI MANTENIMENTO PESANTE SUD	NOLA(NA)
POLO DI MANTENIMENTO DELLE ARMI LEGGERE	TERNI
POLO DI MANTENIMENTO DEI MEZZI DI TELECOMUNICAZIONE, ELETTRONICI ED OPTOELETTRONICI	ROMA
CENTRO POLIFUNZIONALE DI SPERIMENTAZIONE	MONTELIBRETTI(RM)
COMANDO SCUOLE E.I.	ROMA
COMANDO MILITARE DEL TERRITORIO ESERCITO	FIRENZE
ISPETTORATO INFRASTRUTTURE	ROMA
COMANDO LOGISTICO E.I.	ROMA
GEOMILES	FIRENZE
ORDINAMILES	ROMA
PERVAMILES	ROMA
COLLEGIO MEDICO LEGALE	ROMA
CISAM	S. PIERO A GRADO(PI)
CENTRO STUDI E RICERCHE DI SANITA' E VETERINARIA	ROMA
CONSIGLIO ORDINE "VITTORIO VENETO"	ROMA
DIRAMINTER	ROMA
DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE ESERCITO	FIRENZE
MARIDIPART	ANCONA
MARIDIPART	LA SPEZIA
MARIDIPART	TARANTO
MARIDIRAM	LA SPEZIA
MARIDIRAM	TARANTO
AEROAMMI	MILANO
AEROAMMI	BARI
AEROREGIONE PRIMA	MILANO
AEROREGIONE TERZA	BARI
MARISARDEGNA	CAGLIARI
MARISICILIA	AUGUSTA
ARSENALE M.M.	LA SPEZIA
ARSENALE M.M.	TARANTO
ARSENALE M.M.TARANTO SEZ.STACCATA DI SUPPORTO DIRETTO	BRINDISI
ARSENALE M.M.	AUGUSTA(SR)
CENTRO INTERFORZE MUNIZIONAMENTO AVANZATO	AULLA(MS)
CINCNAV	ROMA
MARISTAT - Rep.Logistico	ROMA
NAVISPELOG	ROMA
MARICAPITALE	ROMA
MARIDROGRAFICO	GENOVA
MARIPERMAN	LA SPEZIA
MARIPERMAN	AUGUSTA(SR)
COMANDO OPERATIVO DELLE FORZE TERRESTRI	VERONA
COMANDO OPERATIVO DELLE FORZE AEREE	FOGGIO RENATICO
COMANDO SQUADRA AEREA	ROMA
COMANDO LOGISTICO A.M.	SEDE
COMAER	SEDE
CORPO GENIO AERONAUTICO	SEDE
COMANDO GENERALE DELLE SCUOLE	GUIDONIA
COMANDO ORGANIZZAZIONE PENITENZIARIA MILITARE	SULMONA

e, per estensione:

BILANCENTES	ROMA
PERSOCIV	DIRAMAZIONE INTERNA
OO.SS.	LORO SEDI