

Serie L - Professionale

Donato Antonucci

Il Procedimento Disciplinare nel Pubblico Impiego

III Edizione

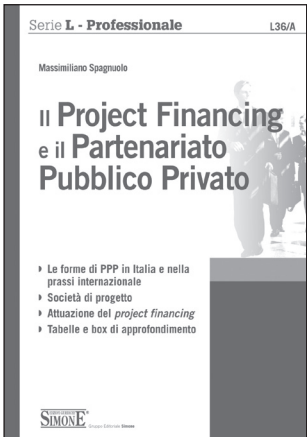
EDIZIONI GIURIDICHE
SIMONE[®]

Gruppo Editoriale **Simone**
50° ANNIVERSARIO

50 anni di editoria al servizio di
studenti, professionisti e concorsisti

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

Vietata la riproduzione anche parziale



L36/A - Il Project Financing e il Partenariato Pubblico Privato
M. Spagnuolo
pp. 160 • € 28,00

Questo Manuale nasce con l'intento di esaminare analiticamente l'istituto del project financing — in particolare del genus più ampio del partenariato pubblico privato — che rappresenta il più conosciuto e diffuso modello di cooperazione pubblico-privata per la realizzazione di opere pubbliche.

Nel libro, in particolare, si parte dalla genesi e dalla *definizione* — dottrinale e giurisprudenziale — del project financing, per poi passare all'esame della natura giuridica, delle caratteristiche, del procedimento e dell'attuazione dello stesso, nonché delle problematiche pratiche ad esso connesse.

Particolare attenzione è rivolta, poi, anche ad altri istituti di partenariato pubblico privato, come ad esempio, la *sponsorizzazione*, il *leasing operativo*, il *contratto di disponibilità*, il *global service*, non trascurando altre forme di partenariato presenti nella prassi internazionale.

Punto di riferimento per l'analisi del project financing è stato il Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) — così come modif. dal D.Lgs. 56/2017 (*decreto correttivo*) — nonché i più recenti *orientamenti giurisprudenziali*.

Il volume è arricchito da un'ampia casistica, opportunamente evidenziata da box di approfondimento, che conferisce al testo un taglio pratico.

Il catalogo aggiornato è consultabile sul sito Internet: www.simone.it

Tutti i diritti di sfruttamento economico dell'opera appartengono alla Simone s.r.l.
(art. 64, D.Lgs. 10-2-2005, n. 30)

Coordinamento redazionale a cura del dott. Dario di Majo
Revisione ed *editing* a cura della dott.ssa Alessandra Pedaci

Finito di stampare nel mese di ottobre 2018
dalla «PL PRINT s.r.l.» Via Don Minzoni, 302 - Cercola (NA)
per conto della SIMONE s.r.l. - Via F. Russo, 33/D - 80123 - Napoli

Grafica di copertina a cura di Giuseppe Ragno

PREMESSA

Il **procedimento disciplinare nel pubblico impiego** è uno dei temi centrali dell'azione legislativa degli ultimi anni, poiché la relativa regolamentazione è ritenuta funzionale ad un **recupero etico e comportamentale** all'interno dei pubblici uffici.

Una sempre crescente rilevanza mediatica, infatti, hanno assunto i numerosi fenomeni di malcostume e di illegalità posti in essere dai pubblici dipendenti — si pensi, fra tutti, ai vari casi dei «furbetti del cartellino» o «del weekend» — suscitando clamore e indignazione nell'opinione pubblica e spingendo, pertanto, il legislatore verso l'inasprimento per alcune condotte, lo snellimento delle fasi dell'*iter* disciplinare e la «specializzazione punitiva», mediante l'attenuazione dei rischi di annullamento delle sanzioni per vizi meramente formali.

Il volume, giunto alla terza edizione, vede quindi la luce in un periodo di grande fermento normativo: esso tiene conto non solo dei **decreti legislativi n. 74 e n. 75 del 2017**, attuativi della cd. **riforma Madia**, che hanno innovato profondamente la materia, e delle numerose prescrizioni in tema di anticorruzione, trasparenza e legalità, ma viene dato alle stampe all'indomani della **nuova stagione contrattuale nel lavoro pubblico**, ripartita con la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali dei comparti della pubblica amministrazione (Funzioni centrali; Funzioni locali; Scuola e Sanità), per il **triennio 2016-2018**.

La trattazione, che coniuga un *puntuale aggiornamento legislativo* ad un *costante adeguamento giurisprudenziale*, si articola in due parti.

La prima delinea l'ambito in cui la materia disciplinare va inquadrata: vi sono, infatti, trattati i presupposti generali per l'esercizio della potestà disciplinare — anche in relazione alla progressiva evoluzione delle fonti normative del pubblico impiego — nonché la natura giuridica di tale potere e la differenza tra quella disciplinare e le altre possibili forme di responsabilità del pubblico dipendente. Negli ulteriori capitoli della prima parte si esaminano più nel dettaglio i vari aspetti sostanziali e procedurali della materia disciplinare, alla luce dei contenuti dei decreti Brunetta e Madia nonché dei contratti collettivi nazionali. In calce vengono riportati anche alcuni schemi riepilogativi del procedimento, per meglio focalizzare la materia trattata.

Si è poi ritenuto utile dedicare una parte del volume, la seconda, ad un piccolo formulario, al fine di meglio comprendere quali siano in concreto gli adempimenti ai quali gli organi della disciplina — dirigenti e ufficio per i procedimenti disciplinari — dovranno in concreto attenersi, anche per non incorrere a loro volta in responsabilità disciplinare.

Allo stesso fine è apparso opportuno inserire anche uno schema di regolamento per i procedimenti disciplinari, nonché uno schema riepilogativo delle sanzioni per il personale non dirigenziale, facendosi riferimento, a titolo esemplificativo, a quello appartenente al comparto Funzioni locali. In chiusura della seconda parte è stato inserito un breve questionario concernente le tematiche affrontate.

Per agevolare lo studio, infine, un formulario personalizzabile, una ricca appendice normativa, eventuali aggiornamenti ed altre risorse utili sono disponibili *on line*, puntando il proprio smartphone sul QR code posto in ultima pagina oppure digitando *www.simone.it/d/L4_1*.

INDICE GENERALE



PARTE I

IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE NEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1 Inquadramento generale

1	Il procedimento disciplinare e i presupposti generali per l'esercizio della potestà disciplinare.....	Pag.	9
2	L'evoluzione delle fonti normative nel pubblico impiego e la loro incidenza sul potere disciplinare.....	»	15
2.1	I periodo.....	»	16
2.2	II periodo.....	»	17
2.3	III periodo.....	»	18
2.4	IV periodo.....	»	21
2.5	V periodo.....	»	26
3	La natura giuridica del potere disciplinare nel pubblico impiego contrattualizzato ..	»	33
4	La responsabilità disciplinare tra le possibili forme di responsabilità del dipendente pubblico.....	»	42
4.1	Profili generali.....	»	42
4.2	La responsabilità civile.....	»	42
4.3	La responsabilità dirigenziale: regime attuale e previsioni dei decreti attuativi della Riforma Madia.....	»	51
4.4	I rapporti tra i vari tipi di responsabilità.....	»	55

2 Il procedimento disciplinare: profili sostanziali

1	Premessa: la distinzione tra norme sostanziali e procedurali.....	»	57
2	Le norme sostanziali in materia disciplinare: il codice di comportamento governativo e l'esigibilità della condotta.....	»	61
2.1	Il nuovo codice etico dei pubblici dipendenti e il dovere di esclusività.....	»	61
2.2	La <i>class action</i> avverso le pubbliche amministrazioni.....	»	67
3	Le singole previsioni del codice di comportamento governativo ed i codici di comportamento delle PP.AA.....	»	68
3.1	Disciplina generale e ambito di applicazione.....	»	68
3.2	I principi generali del codice di condotta.....	»	74
3.3	Le regalie.....	»	83
3.4	L'attività associativa.....	»	85
3.5	La trasparenza negli interessi finanziari e il conflitto di interessi.....	»	87
3.6	L'obbligo di astensione.....	»	89
3.7	La prevenzione della corruzione.....	»	92
3.8	La trasparenza e la tracciabilità dei processi decisionali.....	»	96
3.9	I comportamenti nella vita sociale.....	»	99

3.10	I comportamenti in servizio	Pag. 100
3.11	I rapporti con il pubblico	» 107
3.12	Le specifiche disposizioni per le figure apicali	» 113
3.13	L'attività contrattuale	» 125
3.14	La vigilanza, il monitoraggio e le attività formative	» 126
3.15	Le responsabilità per la violazione dei doveri del codice	» 128
3.16	Disposizioni finali e abrogazione di norme	» 130
4	Il contratto collettivo nazionale e i codici disciplinari negoziali	» 130
4.1	Il codice disciplinare del CCNL per il personale del comparto delle Funzioni centrali per il triennio 2016-2018	» 137
5	Le previsioni del D.Lgs. 150/2009 sulla responsabilità dirigenziale e le indicazioni della riforma Madia	» 141
5.1	La separazione tra indirizzo politico ed attività di gestione	» 141
5.2	Recesso dell'amministrazione e responsabilità dirigenziale nel comparto Regioni — Autonomie locali	» 144
5.3	Profili di tutela del dirigente: il Comitato dei Garanti	» 148
6	La responsabilità disciplinare del dirigente	» 151
6.1	La responsabilità disciplinare del dirigente prima della riforma Brunetta	» 151
6.2	La responsabilità disciplinare del dirigente dopo la riforma Brunetta e la riforma Madia	» 153
6.3	La responsabilità disciplinare del dirigente nel comparto Regioni — Autonomie locali	» 155
7	Le ulteriori ipotesi di responsabilità disciplinare per tutti i dipendenti pubblici del «decreto Brunetta» e della «Legge Madia»	» 158
7.1	Le sanzioni espulsive	» 158
7.2	Le sanzioni espulsive per assenteismo fraudolento	» 162
7.3	Le ulteriori ipotesi di sanzioni espulsive	» 170
7.4	Le sanzioni conservative	» 177
8	I controlli sulle assenze: dal D.Lgs. 150/2009 al «Polo Unico»	» 181
8.1	Le «linee guida» governative: la lotta all'assenteismo e il nuovo art. 55septies T.U. pubblico impiego	» 181
8.2	La trasmissione telematica dei certificati di malattia	» 183
8.3	Il controllo della P.A. sulle assenze e le fasce orarie di reperibilità del dipendente. L'istituzione del «Polo unico» e il D.M. 206/2017	» 185
8.4	La permanente inidoneità psicofisica (art. 55octies D.lgs. 165/2001)	» 190
8.5	Il reato di falsa attestazione e certificazione	» 193
9	Le ulteriori ipotesi di responsabilità disciplinare e dirigenziale: i «decreti sviluppo», la «spending review», la «legge anticorruzione» n. 190/2012 ed il «codice della trasparenza» (D.Lgs. 33/2013)	» 198
9.1	Il ritardo procedimentale	» 198
9.2	Spending review e ipotesi di responsabilità	» 199
9.3	Decreto crescita 2.0 e responsabilità nell'uso della telematica	» 200
9.4	Le nuove ipotesi di responsabilità delineate dalla normativa anticorruzione e dal T.U. trasparenza	» 202
9.5	Le previsioni sanzionatorie di cui al decreto sullo sblocco dei pagamenti della P.A. ...	» 204
3	Le norme procedurali in materia disciplinare	
1	Ambito di applicazione e caratteri generali	» 205
2	Le singole fasi del procedimento disciplinare ordinario: in particolare, la «pre-istruttoria»	» 215
3	La contestazione degli addebiti	» 223
4	L'istruttoria	» 234
5	La definizione della procedura ordinaria	» 238
5.1	La procedura accelerata nelle ipotesi di «assenteismo fraudolento»	» 247
6	L'applicazione della sanzione su richiesta	» 254
7	L'impugnazione della sanzione	» 256
7.1	L'impugnazione della sanzione ante «collegato lavoro»	» 256
7.2	L'impugnazione della sanzione dopo il «collegato lavoro»	» 260
7.3	... e dopo la Legge Fornero (L. 92/2012) e la riforma Madia (D.Lgs. 75/2017) ..	» 265

4	I rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale	
1	I rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale: il regime anteriore al D.Lgs. 150/2009.....	Pag. 273
2	Il regime successivo al D.Lgs. 150/2009	» 274
3	Le misure cautelari in pendenza del procedimento disciplinare e di quello penale ..	» 279
4	La ripresa e la riapertura del procedimento disciplinare	» 286
5	Schemi riepilogativi del procedimento disciplinare	» 293

PARTE II
FORMULARIO

Modello n. 1	- Determinazione U.P.D. di archiviazione in fase preistruttoria (ex art. 55bis, comma 4, D.Lgs. 165/2001).....	» 303
Modello n. 2	- Determinazione U.P.D. di irrogazione di sanzione (ex art. 55bis, commi 1 e 2, D.Lgs. 165/2001)	» 305
Modello n. 3	- Determinazione dirigenziale di trasmissione degli atti all'Ufficio procedimenti disciplinari (ex art. 55bis, comma 4, D.Lgs. 165/2001) (Trasmettere entro dieci giorni dalla notizia)	» 307
Modello n. 4	- Nota Ufficio procedimenti disciplinari di contestazione degli addebiti (ex art. 55bis, commi 2 e 4, D.Lgs. 165/2001).....	» 309
Modello n. 5	- Verbale Ufficio procedimenti disciplinari di audizione dipendente (ex art. 55bis, commi 4, 5, 6, 7, D.Lgs. 165/2001)	» 311
Modello n. 6	- Verbale Ufficio procedimento disciplinari – Seduta istruttoria (ex art. 55bis, comma 6, D.Lgs. 165/2001).....	» 314
Modello n. 7	- Verbale/Determinazione Ufficio procedimenti disciplinari applicazione sanzione concordata su richiesta del dipendente (ex art. 55, comma 3, D.Lgs. 165/2001).....	» 315
Modello n. 8	- Verbale/Determinazione Ufficio procedimenti disciplinari di archiviazione (ex art. 55bis, commi 2 e 4, D.Lgs. 165/2001)	» 317
Modello n. 9	- Verbale/Determinazione Ufficio procedimenti disciplinari di irrogazione sanzione (ex artt. 55 e 55bis, commi 2 e 4, D.Lgs. 165/2001)	» 318
Modello n. 10	- Verbale/Determinazione U.P.D. di sospensione procedimento disciplinare per pendenza azione penale (artt. 55bis e 55ter D.Lgs. 165/2001)	» 320
Modello n. 11	- Schema di regolamento per i procedimenti disciplinari.....	» 321
Modello n. 12	- Schema sanzioni personale non dirigenziale comparto Funzioni locali (art. 59, CCNL 21-5-2018, integrato coi richiami al D.Lgs. 165/2001 e s.m.i.)...	» 326
Domande frequenti		» 331



Inquadramento generale

SOMMARIO

1 Il procedimento disciplinare e i presupposti generali per l'esercizio della potestà disciplinare. - 2 L'evoluzione delle fonti normative nel pubblico impiego e la loro incidenza sul potere disciplinare. - 3 La natura giuridica del potere disciplinare nel pubblico impiego contrattualizzato. - 4 La responsabilità disciplinare tra le possibili forme di responsabilità del dipendente pubblico.

1 Il procedimento disciplinare e i presupposti generali per l'esercizio della potestà disciplinare

Il procedimento disciplinare è una **procedura regolamentata** da norme di legge e di natura negoziale, che viene posta in essere dal datore di lavoro, al quale l'ordinamento riconosce la possibilità di esercitare la correlata **potestà disciplinare** ai sensi dell'art. 2106 c.c.

La potestà disciplinare: definizione ed ambito di operatività

La procedura disciplinare è volta ad accertare la sussistenza di una o più determinate condotte tenute da un **lavoratore subordinato**, a valutarne la rilevanza giuridica e fattuale ed eventualmente a sanzionarle, in quanto considerate non conformi ad una determinata **regola** o ad un insieme di regole prestabilite, che il dipendente si è obbligato ad osservare in virtù del rapporto di lavoro.

Quanto all'**ambito di operatività**, si evidenzia sin d'ora che la potestà disciplinare è del tutto estranea ai rapporti di lavoro autonomo e viene quindi esercitata dal datore di lavoro **unicamente nei confronti del lavoratore subordinato**. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 2094 del codice civile, è colui il quale **si obbliga**, a fronte di una retribuzione «a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore», cioè del suo datore di lavoro.

L'imprenditore viene indicato dall'art. 2086 del codice civile quale «capo dell'impresa» e da lui vengono fatti **dipendere gerarchicamente** i suoi collaboratori e prestatori di lavoro, quale ne sia la categoria (dirigenti, quadri, impiegati o operai, secondo l'individuazione fatta dall'art. 2095 c.c.).

Gli elementi distintivi del rapporto di lavoro subordinato

L'assoggettamento del lavoratore al potere disciplinare, oltreché a quello organizzativo, del datore di lavoro viene, infatti, da tempo considerato in giurisprudenza uno dei principali **elementi distintivi** per qualificare la natura della prestazione e lo stesso rapporto lavorativo come di tipo subordinato (vedasi al riguardo, tra le più recenti, Cass., sez. lav., 9-1-2018, n. 280; *id.* 2-10-2017, n. 22984; *id.* 8-6-2017, n. 14296; *id.* 19-2-2016, n. 3303; *id.* 8-4-2015, n. 7024; *id.* 26-8-2013, n. 19568; *id.* 21-3-2012, n. 4476; *id.* 5-3-2012, n. 2418; *id.* 2-8-2010, n. 17992; *id.* 15-6-2009, n. 13858; *id.* 3-3-2009, n. 5079).

Giurisprudenza

- Costituisce requisito fondamentale del rapporto di lavoro subordinato, ai fini della sua distinzione dal rapporto di lavoro autonomo, il vincolo di soggezione del lavoratore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, il quale discende dall'emanazione di ordini specifici, oltre che dall'esercizio di un'assidua attività di vigilanza e controllo dell'esecuzione delle prestazioni lavorative (Cass. civ., sez. lav., 9-1-2018, n. 280).
- Posto che l'indice principale di subordinazione ai sensi dell'art. 2094 c.c. è costituito dall'assoggettamento del lavoratore al potere organizzativo e direttivo del datore di lavoro, va qualificato come subordinato il rapporto caratterizzato dalla presenza giornaliera e continua del prestatore, con sottoposizione della sua attività al puntuale controllo datoriale, senza che rilevi in senso contrario il difforme nomen iuris utilizzato dalle parti. (Cass. civ., sez. lav., 19-2-2016, n. 3303).
- L'elemento che contraddistingue il rapporto di lavoro subordinato rispetto al rapporto di lavoro autonomo è il **vincolo di soggezione personale** del lavoratore al potere organizzativo, direttivo e disciplinare del datore di lavoro, con conseguente limitazione della sua autonomia (Cass., sez. lav., 8-4-2015, n. 7024).
- Anche dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, non è mutata la natura pubblicistica della funzione svolta e dei poteri esercitati dai dirigenti, con particolare riguardo al potere disciplinare, con la conseguenza che va loro riconosciuta la qualifica di pubblici ufficiali, ai fini della configurabilità del delitto di abuso d'ufficio (fattispecie relativa all'irrogazione di sanzioni disciplinari per motivi pretestuosi e ritorsivi da parte di dirigenti di un'azienda territoriale provinciale — Cass. pen., sez. VI, 15-12-2015, n. 6665).
- Requisito fondamentale del rapporto di lavoro subordinato — ai fini della sua distinzione dal rapporto di lavoro autonomo — è il vincolo di soggezione del lavoratore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, il quale discende dall'emanazione di ordini specifici, oltre che dall'esercizio di una assidua attività di vigilanza e controllo dell'esecuzione delle prestazioni lavorative (Cass., sez. lav., 21-3-2012, n. 4476).
- La subordinazione è la **soggezione** del lavoratore all'**altrui effettivo potere direttivo, organizzativo, di controllo e disciplinare** (Cass., sez. lav., 5-3-2012, n. 3418).
- Ai fini della distinzione tra rapporto di lavoro subordinato e rapporto di lavoro autonomo, il fondamentale requisito della subordinazione si configura come **vincolo di soggezione del lavoratore** al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, il quale deve estrinsecarsi nell'emanazione di **ordini specifici** (e non in semplici direttive, compatibili anche con il lavoro autonomo), oltre che nell'esercizio di un'assidua attività di vigilanza e controllo nell'esecuzione delle prestazioni lavorative, e deve essere concretamente apprezzato con riguardo alla specificità dell'incarico conferito al lavoratore e al modo della sua attuazione (Cass., sez. lav., 2-8-2010, n. 17992).
- Costituisce requisito fondamentale del rapporto di lavoro subordinato — ai fini della sua distinzione dal rapporto di lavoro autonomo — il **vincolo di soggezione del lavoratore** al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, il quale discende dall'emanazione di ordini specifici, oltre che dall'esercizio di una assidua attività di vigilanza e controllo dell'esecuzione delle prestazioni lavorative. L'esistenza di tale vincolo va concretamente apprezzata con riguardo alla specificità dell'incarico conferito al lavoratore e al modo della sua attuazione, fermo restando che ogni attività umana economicamente rilevante può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato sia di rapporto di lavoro autonomo (Cass., sez. lav., 8-2-2010, n. 2728).
- L'elemento che contraddistingue il rapporto di lavoro subordinato rispetto al rapporto di lavoro autonomo è il **vincolo di soggezione personale del lavoratore** al potere organizzativo, direttivo e disciplinare del datore di lavoro, con conseguente limitazione della sua autonomia ed inserimento nell'organizzazione aziendale, mentre altri elementi, quali l'assenza di rischio, la continuità della prestazione, l'osservanza di un orario e la forma della retribu-

zione, pur avendo natura meramente sussidiaria e non decisiva, possono costituire indici rivelatori della subordinazione, idonei anche a prevalere sull'eventuale volontà contraria manifestata dalle parti, ove incompatibili con l'assetto previsto dalle stesse (Cass., sez. lav., 9-3-2009, n. 5645; nello stesso senso anche Cass., sez. lav., 28-9-2006, n. 21028; *id.* 16-6-2006, n. 13935; *id.* 5-4-2006, n. 7966; *id.* 24-2-2006, n. 4171).

Ponendosi alle dipendenze dell'imprenditore, pertanto, il lavoratore subordinato — quale ne sia la qualifica o la categoria di inquadramento — non solo si impegna a fornire una determinata prestazione lavorativa, ma **si assoggetta anche al potere organizzativo e direttivo del datore di lavoro**, cioè si obbliga ad osservare le prescrizioni impartite da colui che organizza l'attività produttiva e detiene il potere direzionale, vuoi il medesimo imprenditore, vuoi i suoi collaboratori, secondo il classico schema della subordinazione funzionale e gerarchica. Quest'ultima, infatti, secondo la Suprema Corte, presuppone l'assoggettamento del dipendente «*al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, il quale deve estrinsecarsi nell'emanazione di ordini specifici, oltre che nell'esercizio di un'assidua attività di vigilanza e controllo nell'esecuzione delle prestazioni lavorative*» (sez. lav., 9-1-2018, n.280; *id.* 2-10-2017, n. 22984); «con conseguente limitazione della sua autonomia ed inserimento nell'organizzazione aziendale» (sez. lav., 14-6-2018, n. 15631; 2-1-2018, n.1; *id.* 3-8-2017, n.19436; *id.* 22-5-2017, n.12801; *id.* 8-4-2015, n. 7024).

Ne consegue che, in tutti i casi in cui la prestazione lavorativa non venga svolta con le suddette caratteristiche di subordinazione, non risulta configurabile alcuna potestà disciplinare in capo al datore di lavoro.

A tale riguardo si pensi, ad esempio, alle prestazioni lavorative di tipo **libero-professionale**, ovvero alle **collaborazioni coordinate e continuative** (co.co.co.), ancora presenti nei rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione (la cui regolamentazione si rinviene negli artt. 2222-2228 c.c. e nell'art. 409, n.3, c.p.c.); o, ancora, si pensi ai successivi «contratti a progetto» (co.co.pro.), la cui disciplina è contenuta nel D.Lgs. 10-9-2003, n. 276 (emanato in applicazione della L. 14-2-2003, n. 30, la cd. «Legge Biagi», prevalentemente rivolta al settore privato e modificato dalla cd. **Legge Fornero, L. 28-2-2012, n. 92**.

Si ricorda che, in forza di quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, le previsioni del D.Lgs. 276/2003, tra cui quelle concernenti la *disciplina dei contratti a progetto*, **non trovano applicazione nei rapporti di lavoro con la P.A.**

Uno specifico chiarimento al riguardo è stato espresso anche dal Dipartimento della Funzione Pubblica con la circolare del 15 luglio 2004, concernente i presupposti ed i limiti alla stipula dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa nella P.A. ed il relativo regime fiscale e previdenziale. La circolare evidenzia, peraltro, come il contratto di collaborazione a progetto rappresenti «*un rapporto di lavoro peculiare rispetto allo schema tipico del lavoro autonomo, caratterizzato dal potere di coordinamento del committente, pur rimanendo al di fuori della cornice dell'art. 2094 del codice civile*».

Vengono, comunque, evidenziati nella circolare varie similitudini tra co.co.co. e co.co.pro, sottolineandosi che «*elementi in comune con la collaborazione coordinata e continuativa possono essere considerati l'assenza del vincolo di subordinazione e la libertà di organizzare la prestazione fuori da vincoli di orario*».

L'intera materia, peraltro, è stata ampiamente innovata dal cosiddetto **Job Act**, la legge delega 183/2014 ed i relativi decreti attuativi, tra cui il D.Lgs. 81/2015, come modificato dalla legge n.160/2016, la cui finalità è quella di limitare forme di precariato, favorendo anche nella pubblica amministrazione il ricorso al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, che dovrebbe costituire la «modalità comune di rapporto di lavoro».

Il decreto ha quindi previsto l'abrogazione delle norme relative ai contratti a progetto, che si applicano transitoriamente solo ai contratti già in essere (art. 52), ed una sostanziale limitazione del ricorso alle co.co.co., laddove queste mascherino forme di lavoro non effettivamente connotate da reale autonomia.

Infatti, l'art. 2, primo comma, del decreto cit. stabilisce che «*a far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente*

Parte I: Il procedimento disciplinare nel lavoro alle dipendenze della P.A.

personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro».

Quanto alla pubblica amministrazione, il successivo quarto comma disponeva in un primo momento che «*fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle medesime. Dal 1° gennaio 2017 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1*». L'attuale formulazione del quarto comma si limita a prevedere che «*La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni*». Ciò dopo l'emanazione del **D.Lgs. 75/2017**, cd. **riforma Madia**, che ha anche modificato l'art. 7, comma 5bis, D.Lgs. 165/2001, disponendo che «*È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni*». Tale generale divieto, ai sensi dell'art. 22 comma 8, D.Lgs. 75/2017, avrebbe dovuto trovare applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2018, sia pure con talune deroghe riguardanti il personale addetto alla ricerca ed assunto con contratti flessibili dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e gli Istituti zooprofilattici sperimentali (ex art. 1, comma 410, L. 232/2016). Successivamente il termine in questione è stato spostato al **1° gennaio 2019**, ad opera dell'art. 1, comma 1148, lettera h), della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018).

In relazione al richiamato vincolo di subordinazione gerarchica *trova giustificazione la possibilità di irrogare sanzioni disciplinari*, che, come detto, costituisce una potestà riconosciuta all'imprenditore-datore di lavoro dal nostro ordinamento nell'**art. 2106 c.c.**, con specifico riferimento all'inosservanza degli obblighi di fedeltà e diligenza delineati dagli **artt. 2104 e 2105 c.c.** I contenuti delle norme civilistiche, come vedremo, trovano ulteriore e puntuale specificazione nella disciplina di settore concernente i rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione e trasfusa nei relativi codici di comportamento o di condotta.

Art. 2104 c.c. (Diligenza del prestatore di lavoro)

1. Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale.
2. Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende.

Art. 2105 c.c. (Obbligo di fedeltà)

1. Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio.

Art. 2106 c.c. (Sanzioni disciplinari)

1. L'inosservanza delle disposizioni contenute nei due articoli precedenti può dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari, secondo la gravità dell'infrazione e in conformità delle norme corporative.

Il bilanciamento tra l'interesse del lavoratore e quello del datore di lavoro

L'esercizio della potestà disciplinare, oltre alle previsioni generali del codice del 1942, trova comunque anche un suo fondamento nei **principi costituzionali**, che la Suprema Corte (cfr., tra le altre, sez. lav., 4-12-2002, n. 17208, 18-1-2008, n.1077 e 25-6-2013, n.15926) ha individuato nella necessità di operare un **bilanciamento tra l'interesse del lavoratore**, sancito dall'art. 4 Cost., **con quello del datore di lavoro**, tutelato dall'art. 41 della Carta fondamentale; «*bilanciamento che, in materia di licenziamento disciplinare, si riassume nel criterio dettato dall'art. 2106 c.c., della proporzionalità della sanzione*

disciplinare rispetto all'infrazione contestata, conformandosi altresì agli ulteriori standards valutativi rinvenibili nella disciplina collettiva e nella coscienza sociale, valutando la condotta del lavoratore in riferimento agli obblighi di diligenza e fedeltà, anche alla luce del «disvalore ambientale» che la stessa assume quando, in virtù della posizione professionale rivestita, può assurgere per gli altri dipendenti dell'impresa a modello diseducativo e disincentivante dal rispetto di detti obblighi». Ed ancora, «il potere di infliggere sanzioni disciplinari e di proporzionare la gravità dell'illecito accertato rientra nel potere di organizzazione dell'impresa quale esercizio della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione, onde è riservato esclusivamente al titolare e, neppure quanto alla riduzione della gravità della sanzione, può essere esercitato dal giudice, salvo il caso in cui l'imprenditore abbia superato il massimo editale e la riduzione consista perciò soltanto in una riconduzione al limite» (Cass. civ., sez. lav., 1-8-2014, n. 17548 e 13-4-2007, n. 8910).

Il potere disciplinare, quale tipica potestà del datore di lavoro, nel corso degli anni è stato puntualmente regolamentato, onde evitare eccessi di discrezionalità e, in tal modo, limitare l'arbitrio datoriale o l'utilizzo strumentale di un tale potere. La principale finalità della regolamentazione è, evidentemente, quella di garantire la tutela dei diritti e della dignità del prestatore di lavoro che, come appena ricordato, trovano un loro preciso fondamento costituzionale.

Le principali **previsioni procedurali** che regolamentano la materia sono indicate nell'art. 7 dello Statuto dei lavoratori — la legge n. 300/1970 —, ove sono fissati i basilari **principi**:

Potere disciplinare e Statuto dei lavoratori

1. della **predeterminazione e della pubblicità** della regola di condotta e della sanzione prevista per la sua violazione;
2. del **contraddittorio** col dipendente, sin dalla fase della contestazione della comportamento ritenuto pregiudizievole;
3. della **difesa** del dipendente, diretta o a mezzo procuratore;
4. della **tempestività** della contestazione della condotta disciplinarmente rilevante;
5. della **decadenza** del potere disciplinare e dell'esercizio della correlata potestà;
6. della **impugnabilità** degli atti della procedura e di quello conclusivo con cui viene irrogata la sanzione.

Il medesimo art. 7 pone anche delle limitazioni alla tipologia delle sanzioni cosiddette «**conservative**» — quelle, cioè, che non determinano la risoluzione del rapporto di lavoro — e rinvia per quelle «**espulsive**» alla legge n. 604/1966 sui licenziamenti individuali, più di recente innovate dalla «Legge Fornero», al pari dello Statuto dei lavoratori. L'ulteriore regolamentazione viene, invece, rimessa alla **contrattazione collettiva**, con il compito di raccordare la procedura di carattere generale con i vari comparti e settori negoziali.

In ambito privatistico, l'esercizio del potere disciplinare, che, come detto, si traduce nella contestazione di una condotta rilevante sul piano disciplinare e nell'eventuale irrogazione di una sanzione, è una **mera potestà**. La Suprema Corte, infatti, ha più volte rimarcato che «l'esercizio del potere disciplinare non è, per il datore di lavoro, un obbligo, bensì una facoltà» (Cass., sez. lav., 4-10-2017, n. 23177; *id.*, 8-6-2009, n. 13167; *id.*, 7-11-2003, n. 16754; *id.*, 8-1-2001, n. 150).

Obbligatorietà dell'azione disciplinare

Parte I: Il procedimento disciplinare nel lavoro alle dipendenze della P.A.

Questo nel settore privato, ma non anche nei rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione, ove l'**esercizio del potere disciplinare è obbligatorio**, anche per il personale dipendente il cui rapporto è stato interessato dalla «privatizzazione» o contrattualizzazione avviata dal D.Lgs. 29/1993. Anzi, per questa categoria di personale il carattere obbligatorio risulta rafforzato, poiché l'omessa o ritardata attivazione di procedimenti disciplinari, così come il loro immotivato abbandono, risulta a sua volta causa di responsabilità disciplinare, giungendo addirittura a configurare ipotesi di licenziamento, dopo i recenti mutamenti introdotti dal D.Lgs. 116/2016 (come modificato dal D.Lgs. 118/2017) e dal D.Lgs. 75/2017, di cui si dirà oltre.

L'obbligatorietà dell'azione disciplinare costituisce, pertanto, uno dei principi che, per il personale pubblico contrattualizzato, si aggiunge a quelli direttamente ricavabili dall'art. 7 dello Statuto dei lavoratori.

La Sezione Lavoro della Cassazione, con la sentenza n. 8722 del 4-4-2017, ha riaffermato la cogenza del principio, chiarendo come l'inerzia del datore di lavoro pubblico non possa mai «far sorgere un legittimo affidamento nella liceità della condotta, ove la stessa contrasti con precetti imposti dalla legge, dal codice di comportamento o dalla contrattazione collettiva»

Gradualità e proporzionalità della sanzione disciplinare

Ulteriore principio di ordine generale è quello della **gradualità e proporzionalità della sanzione** disciplinare rispetto ai fatti commessi dal dipendente, secondo quanto previsto dall'art. 2106 del codice civile, espressamente richiamato dall'art. 55, comma 2, del D.Lgs. 165/2001.

La regolamentazione del potere disciplinare nel pubblico impiego «privatizzato» è stata oggetto, nel corso degli anni, di notevoli evoluzioni e di importanti modificazioni, specie ad opera del **D.Lgs. 150/2009**. Quest'ultimo decreto, come vedremo, è intervenuto in maniera significativa sia sul **piano procedurale**, innovando forme e termini del procedimento disciplinare ed i suoi rapporti col procedimento penale, sia sul **piano sostanziale**, delineando nuove ipotesi di condotte disciplinarmente rilevanti e sanzionabili. Il medesimo decreto, inoltre, ha innovativamente introdotto anche sanzioni di natura conservativa per il personale dipendente con qualifica dirigenziale, in passato estranee al processo di privatizzazione ed alla logica del principio di separazione tra potere di indirizzo politico e potere gestionale, che costituisce uno degli elementi cardine della riforma del 1993, riaffermato anche dalla L. 124/2015, la cosiddetta «Riforma Madia» della pubblica amministrazione.

Si segnalano, al riguardo, l'art. 6 della legge di delega n. 15/2009, recante principi e criteri in materia di dirigenza pubblica e le varie previsioni contenute nel decreto legislativo n. 150/2009, tra cui l'art. 15, che definisce la responsabilità degli organi di indirizzo politico-amministrativo, nella sostanza largamente disattese, nonché le norme del capo II (artt. 37 e seguenti), volte, tra l'altro, a «rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di Governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza».

Nella medesima direzione sembra porsi anche l'art. 17 della legge 124/2015, che, nell'ambito della delega relativa al riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ed ai connessi profili di organizzazione amministrativa al comma 1, lett. t), pone tra i criteri guida per il legislatore delegato quello del «rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti», obiettivo che dovrebbe essere raggiunto «attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi (dirigenti) della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale».

Tra il **2010 ed il 2017** molteplici disposizioni normative hanno, poi, introdotto **ulteriori fattispecie di condotte disciplinarmente rilevanti** e variamente sanzionate, pur

senza intaccare in modo significativo l'assetto procedimentale delineato dal D.Lgs. 150/2009 e le finalità indicate dalla relativa legge di delega n. 15/2009.

Infatti, sebbene l'art. 17, comma 1, lett. s) della L. 124/2015 avesse delegato il Governo ad introdurre nuove «*norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare*», il primo provvedimento emanato a questo riguardo è stato il D.Lgs. 116/2016, che però non ha affrontato la materia in modo organico. Come meglio vedremo, le modifiche normative si sono limitate ad alcuni aspetti sostanziali e procedurali riferiti alla specifica ipotesi dell'assenteismo fraudolento accertato in flagranza, tanto da essere stato ribattezzato come il decreto sui «**furbetti del cartellino**», volto a contrastare un fenomeno ancora presente nella pubblica amministrazione, nonostante la riforma del 2009. I contenuti del provvedimento, peraltro, si pongono in aperto contrasto con il principio di gradualità della sanzione, prevedendo la comminazione del licenziamento anche per i dirigenti che non abbiano attivato tempestivamente il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti assenteisti.

Assai più incisivo, come si dirà, è stato invece l'intervento che il Legislatore ha effettuato con il D.Lgs. 75/2017, il cui Capo VII (articoli da 12 a 17) ha variamente modificato le disposizioni sul procedimento disciplinare del D.Lgs. 165/2001 (articoli da 55 a 55sexies).

2 L'evoluzione delle fonti normative nel pubblico impiego e la loro incidenza sul potere disciplinare

Per meglio cogliere le problematiche concernenti la responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici contrattualizzati, è opportuno richiamare brevemente l'**evoluzione delle fonti normative** che, nel corso del tempo, ne hanno disciplinato il rapporto lavorativo.

La natura della responsabilità disciplinare, come vedremo, è andata infatti ad assumere progressivamente *contorni negoziali*, in coerenza con la modificazione giuridica del rapporto lavorativo rispetto al quale il potere disciplinare viene esercitato dal datore di lavoro pubblico.

Responsabilità disciplinare ed evoluzione delle fonti normative

Al riguardo è possibile individuare concettualmente **cinque principali macro-periodi**:

- a) quello riguardante la legislazione anteriore all'emanazione del Testo unico degli impiegati civili dello Stato, approvato con il D.P.R. 3/1957;
- b) quello che va dall'emanazione del T.U. 3/1957 al D.L. 946/1977;
- c) quello relativo alla legge quadro n. 93/1983 ed all'istituzione dei comparti di contrattazione ad opera del D.P.R. 68/1986;
- d) quello che va dalla prima fase di «privatizzazione» di ampi settori del pubblico impiego, avviata col D.Lgs. 29/1993 e del sistema contrattuale conseguente all'intesa tra Governo e parti sociali del luglio 1993, sino all'emanazione delle leggi di semplificazione ed al sistema dei testi unici;
- e) quello intercorrente dall'emanazione del D.Lgs. 165/2001, alla L. 15/2009 ed al relativo decreto delegato n. 150/2009, nonché alla riforma degli assetti contrattuali contemplata dalla L. 191/2009 (finanziaria per il 2010) ed alla piena parificazione con la disciplina privatistica dei licenziamenti sancita dalla **L. 92/2012 («Legge Fornero»)**. Tale parificazione è stata poi messa in dubbio dalla Suprema Corte con le sentenze n. 11868/2016, n. 17965/2016 e n. 23424/2017, che saranno esaminate nel capito-

Parte I: Il procedimento disciplinare nel lavoro alle dipendenze della P.A.

lo 3, ed è quindi sostanzialmente venuta meno a seguito delle modifiche introdotte all'art. 63 D.Lgs. 165/2001 dal D.Lgs. 75/2017.

Per ciò che attiene alla disciplina di fonte negoziale, a mero titolo esemplificativo si farà riferimento a quella che oggi regola il comparto di contrattazione Funzioni locali (ossia Regioni ed Autonomie locali) sia per il personale dei livelli, che per l'area della dirigenza (Area II), il cui contratto collettivo nazionale, adeguato alle modifiche legislative introdotte nel 2009, è stato sottoscritto in data 22 febbraio 2010. Previsioni contrattuali del tutto analoghe a quelle che si andranno ad esaminare regolamentano attualmente gli altri comparti di contrattazione (ad es., Funzioni centrali e le relative aree dirigenziali).

Al riguardo va peraltro segnalato che, in linea con quanto previsto dall'art. 40, comma 2 del D.Lgs. 165/2001 (nel testo introdotto dall'art. 54 del D.Lgs. n.150/2009), il **13 luglio 2016** è stato sottoscritto il nuovo **Accordo Quadro Nazionale** che ha individuato i nuovi comparti e le nuove aree di contrattazione del pubblico impiego, andando così a ridefinire la cornice per i rinnovi contrattuali del triennio 2016-2018, parte giuridica e parte economica.

Come previsto dalla citata norma, i comparti di contrattazione sono passati da 11 a 4, con una prevedibile semplificazione dell'attività negoziale. Infatti, come segnalato dall'ARAN, in passato, per gli 11 comparti e le 8 aree dirigenziali era necessario concludere 38 accordi per ogni quadriennio; oggi, gli accordi da fare scendono ad 8 per ogni triennio contrattuale.

I nuovi comparti del personale non dirigenziale sono:

- **Funzioni centrali**, nel quale confluiscono i comparti Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici ed altri enti;
- **Funzioni Locali**, che conserva il perimetro del comparto Regioni-autonomie locali;
- **Istruzione e ricerca**, nel quale sono compresi i comparti Scuola, Accademie e conservatori, Università, Enti pubblici di ricerca ed altri enti;
- **Sanità**, che non muta sostanzialmente la sua fisionomia, ricomprendendo gli enti ed aziende del comparto Sanità.

Le nuove aree dirigenziali sono:

- **Area delle Funzioni centrali**, comprendente i dirigenti delle amministrazioni che confluiscono nel comparto Funzione centrali, cui si aggiungono i professionisti e i medici degli enti pubblici non economici;
- **Area delle Funzioni locali**, nel quale trovano collocazione i dirigenti degli enti del comparto Funzioni locali; i dirigenti amministrativi, tecnici e professionali degli enti ed aziende del comparto Sanità; i segretari comunali e provinciali, figure, queste, di cui è comunque prevista la soppressione;
- **Area dell'Istruzione e della ricerca**, comprendente i dirigenti del comparto Istruzione e ricerca;
- **Area della Sanità**, all'interno del quale sono collocati i dirigenti degli enti ed aziende del comparto Sanità, ad eccezione dei dirigenti amministrativi, tecnici e professionali.

Successivamente, in data **30 novembre 2016**, il Governo ed i Sindacati CGIL, CISL e UIL hanno raggiunto un Accordo per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, nel quale, tra l'altro viene formalmente assunto l'impegno di rinvigorire il sistema delle relazioni sindacali, **privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti**. Il **12 febbraio 2018** è stato siglato in via definitiva il CCNL Funzioni Centrali, il cui Titolo VI disciplina il profilo della responsabilità disciplinare.

Successivamente, 19 aprile è stato firmato il CCNL Istruzione e Ricerca mentre in data **21 maggio 2018** hanno visto la definitiva firma il CCNL Funzioni locali e quello della Sanità.

2.1 I periodo

Anteriormente all'emanazione del Testo Unico n. 3/1957, le principali fonti normative erano costituite dal **R.D. 30-10-1923, n. 2960**, recante «*Disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati civili dell'Amministrazione dello Stato*» e dal **R.D. 11-11-1923, n. 2395**, relativo all' «*Ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato*», entrambi successivamente abrogati dall'art. 385 del T.U. 3/1957.

Ulteriore normativa di particolare rilievo per i dipendenti delle amministrazioni locali era rappresentata dal **D.P.R. 3-3-1934, n. 383**, di approvazione del Testo Unico della legge comunale e provinciale (che aveva inglobato il R.D. 12-2-1911 n. 297 — «*Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale*» — ed il R.D. 4-2-1915 n. 148 — «*Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*» —, sostitutivo del previgente T.U. 21-5-1908, n. 269), definitivamente abrogato solo col **D.Lgs. 18-8-2000, n. 267**, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e nel quale è stata trasfusa, tra l'altro, la L. 142/1990, di riforma delle autonomie locali.

Elementi distintivi di questo primo periodo sono:

- l'**assenza di una fonte contrattuale** del rapporto lavorativo, interamente disciplinata dalla legge o da atti aventi forza di legge, anche per tutti gli aspetti concernenti la materia disciplinare;
- la ripartizione dei dipendenti in **gruppi e gradi**, ai quali corrispondono i vari livelli stipendiali;
- la forte **subordinazione gerarchica** che caratterizza il rapporto di lavoro.

2.2 Il periodo

Con il **D.P.R. 10-1-1957, n. 3** viene approvato il «*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*» e con il **D.P.R. 3-5-1957 n. 686**, le relative le norme di esecuzione. II T.U. 3/1957

Entrambi questi decreti sono ancora oggi in vigore per il personale non contrattualizzato, il cui rapporto lavorativo è rimasto in regime di diritto pubblico, in virtù di quanto previsto dall'*art. 3 del D.Lgs. 165/2001* (già *art. 2, comma 4, D.Lgs. 29/1993*).

Si evidenzia, peraltro, che alcune disposizioni del testo unico — gli articoli da 18 a 30, in tema di responsabilità civile e di obbligo di rivalsa della pubblica amministrazione per i danni causati a terzi dal dipendente — trovano applicazione anche nei confronti del personale «privatizzato», non essendo mai state abrogate, né disapplicate dalla contrattazione collettiva.

Questo periodo può a sua volta essere concettualmente suddiviso in momenti, quello anteriore e quello successivo al 1977, il secondo dei quali, pur riguardando il solo personale degli enti locali, costituisce l'anticipazione di quella che sarà la complessiva riforma del 1983 e della successiva contrattualizzazione avviata nel 1993.

Nella **prima fase**:

- si introduce una articolazione in quattro **carriere** (direttiva, di concetto, esecutiva e ausiliaria), articolate in **qualifiche** (che sono di natura gerarchica e non di tipo funzionale);
- alla prima qualifica si accede mediante **concorso pubblico**, mentre in quelle successive si procede per **promozione**, disposta a seguito di scrutinio (nessun automatismo, procedura interna di natura concorsuale);
- il rapporto di lavoro, anche per ciò che attiene la materia disciplinare, resta ancora interamente disciplinato da fonte legislativa, quindi unilaterale e senza alcun apporto partecipativo di natura sindacale.

Tra le previsioni di rilievo del T.U. 3/1957, si ricorda l'*art. 31*, che ha sancito il principio di **tipicità delle mansioni**, stabilendo che l'impiegato ha diritto all'esercizio delle funzioni inerenti alla sua qualifica e non può essere privato del suo ufficio, tranne che nei casi previsti dalla legge. Egli può essere destinato a qualunque altra funzione se corrispondente alla qualifica che riveste ed al ruolo cui appartiene. La norma, inoltre, dispone che solo in relazione a speciali esigenze di servizio, l'impiegato può essere destinato temporaneamente a mansioni di altra qualifica della stessa carriera.

Parte I: Il procedimento disciplinare nel lavoro alle dipendenze della P.A.

Il successivo art. 55 ha poi previsto l'istituzione e la tenuta per ogni impiegato, presso l'ufficio del personale, di un **fascicolo personale** ed uno **stato matricolare**. Il fascicolo personale deve contenere tutti i documenti che possono interessare la carriera — inclusi quelli relativi a procedimenti disciplinari — e che devono essere registrati, numerati e classificati senza discontinuità. Nello stato matricolare sono indicati: i servizi di ruolo e non di ruolo prestati in precedenza presso altre P.A.; i provvedimenti relativi alla nomina, allo stato, alla carriera e al trattamento economico, i decreti di riscatto dei servizi non di ruolo e le decisioni giurisdizionali sugli atti predetti. Nello stato matricolare vanno annotati tutti gli atti del fascicolo personale che possono formare oggetto di valutazione per le promozioni.

Nella **seconda fase**, dopo un primo accordo nazionale stipulato il 5 marzo 1974 dai maggiori sindacati con l'U.P.I. (Unione delle Province d'Italia) e l'A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani), si assiste all'emanazione del D.L. 29-12-1977, n. 946, il cui art. 6, come modificato dalla legge di conversione del 22-2-1978, n. 43, definisce i contenuti e le procedure per gli accordi concernenti il personale degli enti locali.

In questa seconda fase:

- il **trattamento giuridico ed economico** del personale dei Comuni, delle Province e dei loro consorzi viene determinato in conformità ai principi, ai criteri ed ai livelli retributivi, risultanti da **accordi nazionali a scadenza triennale**;
- i livelli retributivi non possono, in ogni caso, superare quelli contenuti negli accordi;
- l'accordo nazionale viene stipulato tra una rappresentanza del Governo, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province di Italia (UPI) e le organizzazioni sindacali, maggiormente rappresentative su scala nazionale, dei lavoratori dipendenti;
- l'**accordo è approvato con D.P.R.** previa deliberazione del Consiglio dei Ministri da adottare entro 60 giorni dalla sottoscrizione dell'accordo stesso.

In applicazione dell'art. 6 del D.L. 946/1977 vengono emanati il **D.P.R. 1-6-1979, n. 191** «*Disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali*» (con scadenza 28-2-1979 ed introduzione di nove livelli retributivo-funzionali) ed il **D.P.R. 7-11-1980, n. 810**, relativo al triennio 1979/1981 (il cui art. 20 introduce la **contrattazione decentrata** a livello di ente su varie materie). Il successivo accordo sarà approvato con il **D.P.R. 25-6-1983, n. 347**, il cui art. 26 individua le qualifiche funzionali (otto) e le funzioni dirigenziali (due) del personale dipendente degli enti locali ed il relativo trattamento economico. Per l'intero periodo la materia disciplinare resta comunque regolata dalle disposizioni del Titolo VII del Testo Unico n. 3/1957 (artt. 78 ss.).

2.3 III periodo

La L. 93/1983: legge quadro sul pubblico impiego

Il 29 marzo 1983 viene emanata la **legge quadro sul pubblico impiego**, la **n. 93**, le cui disposizioni sono espressamente qualificate come principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., ai quali tutte le pubbliche amministrazioni devono attenersi, «*ciascuna secondo il proprio ordinamento*», nell'elaborare la disciplina regolamentare di dettaglio concernente i rapporti di lavoro con i propri dipendenti.

Con notevole evoluzione rispetto al passato, nella legge n. 93/1983 vengono formalmente individuate in modo compiuto **due distinte tipologie di fonti chiamate** a disciplinare il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. L'art. 2, infatti, definisce le materie regolate da fonte legislativa — tra la **responsabilità disciplinare dei dipendenti** —, mentre l'art. 3 quelle lasciate alla disciplina negoziale, che dovrà essere contenuta in **accordi collettivi nazionali aventi durata triennale**.

Art. 2 (Disciplina di legge)

Sono regolati in ogni caso con legge dello Stato e, nell'ambito di competenza, con legge regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero sulla base della legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti o tipi di enti:

1) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;