

# IL RUOLO E LE RESPONSABILITÀ DEL PROFESSIONISTA SANITARIO

Sessione 4:

IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

L'assetto attuale dopo la  
riforma «Brunetta» .... E la riforma Madia...!

RELATORE

D'Ambrosio Mauro

Master Diritto sindacale del lavoro e contrattuale

Master in infermieristica forense

# IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE



# **SOMMARIO DEGLI ARGOMENTI**

- 1. La responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici.**
- 2. Il cattivo funzionamento della macchina disciplinare nella Pubblica Amministrazione e la riforma del 2009 con le principali innovazioni.**
- 3. L'obbligatorietà dell'azione disciplinare.**
- 4. La pubblicazione del codice disciplinare.**
- 5. La titolarità del potere disciplinare all'interno della P.A. dopo il Decreto n. 75/2017 (Madia).**
- 6. Il procedimento disciplinare e le sue fasi.**
- 7. Le tutele del lavoratore .**

# RESPONSABILITA' DISCIPLINARE: PRINCIPALI FONTI

✓ D.Lgs.150/2009

✓ Art.55 e ss.

D.Lgs.165/2001

[Testo unico sul pubblico impiego]

✓ Art.7 L.300/1970 [Statuto dei  
Lavoratori]

✓ Art 2106 Codice Civile

✓ CCNL di settore.



# RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE

- ✓ Forma di responsabilità in cui incorre il lavoratore per non aver osservato obblighi contrattualmente assunti...
- ✓ ...ed ora anche per aver violato specifici precetti previsti dalla nuove disposizioni in esame :

**RIFORMA BRUNETTA**  
**Riforma MADIA**

# NATURA DELLA RIFORMA: 2009-2017

- ✓ Le finalità di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo sono...

**il fondamento della nuova disciplina  
dettata in maniera di responsabilità e  
sanzioni disciplinari**

## Criticità del sistema

ex d. lgs.vo 29/93 CCNL 1994/97 e 2006/09

**Lentezza  
del  
sistema**

**Debolezza  
sanzionatoria**

**Tolleranza del  
datore di  
lavoro/dirigente**

**Eccessivo  
buonismo  
dei collegi  
arbitrali**

**Scarsa incisività nella  
performance qualitativa e  
quantitativa del dipendente**

# PRINCIPALI INNOVAZIONI



**Ad un iniziale ampliamento del potere del Dirigente che dal 2009 poteva irrogare direttamente le sanzioni meno gravi, assistiamo ad un forte ridimensionamento, nel 2017, che ne limita il potere alla sola sanzione del rimprovero verbale**

# PRINCIPALI INNOVAZIONI

- ✓ Con la riforma del 2009, l'originario art.55 del D.lgs. 165/01 (Testo unico sul pubblico impiego) ha lasciato spazio ad una nuova versione a cui si sono aggiunti gli articoli da 55-bis a 55-septies, che costituiscono per espressa volontà del legislatore:

**norme a carattere  
d'imperio**

*Art. 55, comma 1*

# PRINCIPALI INNOVAZIONI

**Art. 55, comma 2 D.lgs. 165/2001 così dispone:**

“Ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, ai rapporti di lavoro di cui al comma 1 si applica l'articolo 2106 del codice civile

# PRINCIPALI INNOVAZIONI

**ANTE RIFORMA**

La tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni era definita dal CCNL (art. 55 c. 3)

**POST RIFORMA  
D.LGS. N. 150 DEL  
2009, IL SISTEMA  
DISCIPLINARE È  
REGOLATO:**

da norme di legge “imperative”  
definite nel d.lgs.150 del 2009  
(immodificabili dai CCNL)

da norme contrattuali ma  
nell’ambito degli “esclusivi limiti  
previsti dalle norme di legge”

# PRINCIPALI INNOVAZIONI

## IL PATTEGGIAMENTO

**ANTE RIFORMA**



Era sempre possibile applicare una sanzione disciplinare patteggiata (accordandosi per l'irrogazione di una sanzione più lieve e conseguente rinuncia del lavoratore alla sua impugnazione)

**POST RIFORMA**



Nel d.lgs.150/2009 (nuovo testo art.55 d.lgs.165/2001, comma 3) il patteggiamento è sostituito dalle procedure di conciliazione non obbligatorie; infine è possibile l'eventuale successivo ricorso al giudice ordinario

# PRINCIPALI INNOVAZIONI

**Previsione di nuove  
fattispecie di condotte illecite**

**Eliminazione di procedure di  
impugnazione extragiudiziali**

**Sottrazione alla fonte di rango  
contrattuale del rapporto tra procedimento  
Disciplinare e Penale.**

**Art. 55 ter**

# ALTRE INNOVAZIONI

*Le novità della riforma  
Brunetta, soprattutto in tema  
di licenziamento ...*

**Previsione di nuove  
fattispecie di condotte illecite**



**Art. 55, quater – quinquies- sexies**

# **“Nuovi” casi di licenziamento disciplinare**

**art.55-quater comma 1 del d.lgs.165/2001:**

- ✓ Falsa attestazione della presenza in servizio
- ✓ Giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa
- ✓ Certificazione che attesta falsamente uno stato di malattia;

**Licenziamento senza preavviso.**

# “Nuovi” casi di licenziamento disciplinare

Decreto 16 giugno 2016, in attuazione della Legge n. 124 del 2015, sui cosiddetti « furbetti del cartellino»:



Introduce una procedura speciale allorché l'inganno della falsa presenza in servizio venga accertato in flagranza, ovvero tramite sistemi automatici di sorveglianza o rilevazione delle presenze

Normativa contenuta nella Riforma Madia che aggiunge 5 commi all'articolo 55 quater già esistente cambiandone le tempistiche.

# "Furbetti del cartellino"



- ❑ Sospensione dal servizio in 48 ore -  
Senza preventiva audizione e ad opera  
del responsabile o dell'UPD
- Convocazione per la difesa con un  
preavviso di almeno 15 giorni
- Denuncia all'Autorità Giudiziaria e alla  
Corte dei Conti entro 20 giorni
- Conclusione entro 30 giorni
- L'omessa attivazione del procedimento  
disciplinare da parte dei Dirigenti  
responsabili costituisce illecito punibile  
con il licenziamento.

La violazione di tutti i termini **non determina** la decadenza dall'azione disciplinare né l'invalidità della sanzione irrogata.

# “Nuovi” casi di licenziamento disciplinare

**art.55-quater comma 1 del d.lgs.165/2001:**

- ✓ Assenza ingiustificata per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni, ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;
- ✓ Ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio

# “Nuovi” casi di licenziamento disciplinare

**art.55-quater comma 1 del d.lgs.165/2001:**

- ✓ Falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell’instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera;
- ✓ reiterazione nell’ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell’onore e della dignità personale altrui;
- ✓ Condanna penale definitiva in relazione al quale è prevista l’interdizione perpetua, dai pubblici uffici, ovvero l’estinzione, comunque denominata del rapporto di lavoro.

**Licenziamento senza preavviso.**

# Il licenziamento dei “fannulloni”

art.55-quater comma 1 del d.lgs.165/2001:

Il licenziamento è disposto anche in caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, nel quale persiste una valutazione di insufficiente rendimento dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa



# OBBLIGATORIETÀ DELLA CONTESTAZIONE E DELLA SANZIONE

## AZIONE DISCIPLINARE: OBBLIGATORIA O DISCREZIONALE?

Nel settore privato è sempre stata discrezionale.

Nel settore pubblico è stata per lo più facoltativa e talvolta obbligatoria; con la Legge Brunetta prima e la riforma Madia poi, cambiano decisamente le cose.

# OBBLIGATORIETÀ DELLA CONTESTAZIONE E DELLA SANZIONE

**Art.55-sexies, commi 3 e 4 d.lgs.165/2001**

Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi.

# OBBLIGATORIETÀ DELLA CONTESTAZIONE E DELLA SANZIONE

La Corte di Cassazione (Sez. lav., 7 novembre 2003, n. 16754) ritiene che l'avvio del procedimento disciplinare non sia "... un obbligo per il datore di lavoro, bensì una facoltà..." ;

Il d.lgs.150/2009 sembra optare decisamente per l'obbligatorietà dell'azione disciplinare ( ... lo provano sia le espressioni utilizzate, sia le sanzioni previste per chi omette di contestare in presenza di fatti disciplinarmente rilevanti).

# OBBLIGATORIETÀ DELLA CONTESTAZIONE E DELLA SANZIONE

**ALTRA PROVA DELLA OBBLIGATORIETÀ SONO LE SANZIONI PREVISTE PER CHI RIFIUTA DI COLLABORARE AD UN PROCEDIMENTO DISCIPLINARE :** Il rifiuto da parte di un dipendente a collaborare, su richiesta dell'autorità disciplinare, per esempio in qualità di testimone o informato sui fatti, e se in questo ambito rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto alla sanzione disciplinare della sospensione del servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'illecito fino ad un massimo di 15 gg.

**art.55-bis comma 7 del d.lgs.165/2001:**

# L' AFFISSIONE DEL CODICE DISCIPLINARE

Prima della riforma Brunetta, per il corretto esercizio del potere disciplinare era necessaria l'effettiva affissione del “codice disciplinare” in luogo accessibile a tutti (**art.7 L.300/1970**).

L'inosservanza di tale obbligo determinava, di regola, la nullità insanabile della sanzione eventualmente irrogata.

L'affissione del codice disciplinare costituiva una forma esclusiva di pubblicità che non ammetteva forme alternative e diverse (Corte di Cassazione sentenza 1208/1988).

## L' AFFISSIONE DEL CODICE DISCIPLINARE

Il Decreto Brunetta, che ha modificato il D.lgs. 165/01, ha in parte superato tale vincolo:

**Per la validità del procedimento è sufficiente la pubblicazione del codice sul sito web Aziendale (art.55, comma 2 D.lgs. 165/2001); in alternativa, l'Ente può affiggerlo all'ingresso della sede di lavoro.**



# L' AFFISSIONE DEL CODICE DISCIPLINARE

Queste due forme di pubblicità alternative previste dalla legge, restano comunque tassative; quindi:

**Neppure la consegna diretta a ciascun lavoratore del codice disciplinare potrebbe far considerare validamente assolto l'onere di pubblicità posto a carico del datore di lavoro.**



# L' AFFISSIONE DEL CODICE DISCIPLINARE

Queste due forme di pubblicità alternative previste dalla legge, restano comunque tassative, tranne che:

In caso di comportamento immediatamente percepibile dal lavoratore come illecito, perché contrario al c.d. “minimo etico”, o a norme di rilevanza penale, o comunque a precetti fissati dalla legge.



# IL POTERE DISCIPLINARE

Il potere disciplinare del datore di lavoro non è più un procedimento amministrativo «*libero*» espressione di supremazia, ma frutto di una reazione sinallagmatica pattiziamente concordata tra datore e lavoratore.

# POTERE DISCIPLINARE



**Fino al 22 giugno 2017, «grazie alla riforma Brunetta», erano previsti due distinti procedimenti per l'esplicazione del potere disciplinare da parte del datore di lavoro, la cui violazione, di qualsiasi loro parte, avrebbe delineato inevitabilmente l'invalidità della sanzione applicata e, quindi, anche nel caso in cui essa sarebbe stata il licenziamento, alla nullità dello stesso.**

# ORGANO COMPETENTE post riforma Brunetta

## Procedimento semplificato

Infrazioni minore  
gravità

Sanzione superiore al  
rimprovero verbale e fino  
a sospensione dal  
servizio con privazione  
retribuzione fino a 10 gg

Responsabile della  
struttura se con  
qualifica dirigenziale

Procedimento disciplinato da art  
55 bis comma 2 D.lgs. 165/2001

## Procedimento ordinario

Infrazioni minore  
gravità e responsabile  
privo di qualifica  
dirigenziale

Sanzione superiore al  
rimprovero verbale e fino  
a sospensione dal  
servizio con privazione  
retribuzione fino a 10 gg

Infrazioni  
maggiore gravità

Sanzioni superiori alla  
sospensione dal servizio  
con privazione  
retribuzione oltre i 10 gg

Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD)

Procedimento disciplinato da art 55 bis comma 2 D.lgs. 165/2001

# POTERE DISCIPLINARE

Ufficio per i Procedimenti  
Disciplinari



L'art. 13 del D.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017, comporta la riunificazione , in un'unica sequenza procedimentale, di tutte le attività connesse all'applicazione delle sanzioni disciplinari, dal rimprovero scritto al licenziamento senza preavviso.

Responsabile della struttura  
in cui il dipendente lavora



Rimprovero verbale

# POTERE DISCIPLINARE

L'art. 12 del D.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017, inoltre conferma che le disposizioni legislative sul procedimento disciplinare non possono essere derogate, in quanto norme imperative, dalla contrattazione collettiva, e rafforza la responsabilità disciplinare nei confronti dei Dirigenti che non abbiano proceduto alla loro corretta applicazione (sospensione dal servizio fino a un massimo di tre mesi, salva la maggiore sanzione del licenziamento)

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

Il procedimento disciplinare si snoda in tre fasi fondamentali



# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

Il procedimento disciplinare relativo alle infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, è di competenza del responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente.

Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo. (??????)

( art 55 bis D.lgs. 165 del 2001)

**1) Notizia  
inadempimento**

**2) Istruttoria  
Audizione**

**3) Sanzione o  
Archiviazione**

# LE FASI E I TERMINI DEL PROCEDIMENTO

**Notizia inadempimento**

**Segnalazione della violazione  
da parte del responsabile  
entro 10 giorni**

**Audizione:  
preavviso 20 gg**

**U.P.D.**

**Entro 30 gg:  
contestazione**

- Memoria scritta ante audizione
- Audizione
- Conciliazione non obbl. (max 30 gg)
- Sosp. per grave impedimento: differimento +10 gg
- Chiusura procedimento:  
entro 120 gg dalla contestazione dell'addebito

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

**La notizia dell'inadempimento costituiva il «Dies a quo» del procedimento, è cioè il giorno iniziale da cui decorrevano i termini per la conclusione dell'iter disciplinare.**

**Era la Cassazione a stabilirlo (14 ottobre 2015 n. 20773).**

Invece il comma 4 dell'art. 55-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, modificato dalla riforma Madia, ha chiaramente stabilito che la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata a 120 giorni dalla **data della contestazione dell'infrazione**

**1) Notizia  
inadempimento**

**Contestazione  
Addebito**

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

## 1) CONTESTAZIONE : natura

La contestazione d'addebito ha natura di atto unilaterale recettizio; conseguentemente, essa produce i suoi effetti solo se e quando perviene a conoscenza del destinatario;

Può essere consegnata a mezzo di posta elettronica certificata (art.55-bis, comma 5d.lgs.165/2001)

Consegnata nelle mani del lavoratore

Spedita a mezzo di raccomandata R/R;  
In tal caso, essa si presume conosciuta nel momento in cui perviene all'indirizzo del destinatario o dal momento del rilascio del relativo avviso di giacenza presso l'ufficio postale (Cassaz. 6527 del 24.4.2003).

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

## 1) CONTESTAZIONE: caratteristiche

- a) **Formulazione per iscritto**: La contestazione degli addebiti, può essere definita come una fotografia del fatto storico costituente l'illecito disciplinare. Questa immagine fotografica deve contenere altri 3 principi essenziali di matrice giurisprudenziale.
- b) **Specificità**: indicazione precisa dei fatti addebitati
- c) **Immediatezza**: tempestività di comunicazione dei fatti contestati rispetto alla conoscenza degli stessi
- d) **Immutabilità**: vietato modificare o integrare i fatti posti a fondamento del procedimento.

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

## 1) CONTESTAZIONE : tempistiche

**Essa costituisce l'atto di avvio del procedimento.**

L'art.55 – bis D.lgs n.165/2001 stabilisce che, avuto notizia dei fatti che possono generare responsabilità disciplinare, il dirigente contesta, per iscritto, al dipendente l'addebito. Tale contestazione deve avvenire **“senza indugio e comunque non oltre 30 giorni”**

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

## 2) ISTRUTTORIA

L'organo competente può svolgere attività istruttorie nel corso del procedimento e sino a conclusione dello stesso.

La legge non determina nel dettaglio i poteri istruttori, ma l'art.55 – bis c.6 D.lgs. n.165/2001 dispone che il capo della struttura o l'UPD, infatti, possono acquisire informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento anche se questi sono in possesso di altra amministrazione pubblica.

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

## 2) ISTRUTTORIA + AUDIZIONE

**Siamo all'atto intermedio del procedimento, in cui si garantisce al dipendente il contraddittorio.**

Il diritto dell'incolpato di potersi difendere, si esplica producendo prove e documenti ( memoria difensiva), e soprattutto attraverso l'audizione, **con un preavviso di almeno 20 giorni**, e naturalmente prima che l'organo titolare della potestà sanzionatoria adotti misure afflittive.



## LE FASI DEL PROCEDIMENTO

### 2) ISTRUTTORIA + AUDIZIONE

- **Eventualmente il lavoratore può non presentarsi e produrre solo le controdeduzioni.**
- L'assenza alla convocazione e la mancata trasmissione di memoria comportano la decadenza del diritto di difesa.
- **La mancata convocazione da parte dell'Azienda invece comporta la nullità del procedimento.**
- In caso di “grave ed oggettivo impedimento” il dipendente può formulare, una sola volta, l'istanza motivata di rinvio del termine per l'audizione.

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

## 2) AUDIZIONE

Le disposizioni legislative e contrattuali nulla dicono, invece, in ordine allo svolgimento dell'audizione.

Deve ritenersi, comunque, che l'audizione si svolga in forma non pubblica e si apra con l'intervento del responsabile dell'UPD, o del dirigente della struttura di appartenenza, il quale riferisce i fatti e le circostanze oggetto della contestazione.

Il dipendente svolgerà oralmente la propria difesa, eventualmente anche per il tramite del soggetto che lo assiste. Della trattazione orale viene contestualmente redatto un verbale, sottoscritto da tutti i presenti.

# LE FASI DEL PROCEDIMENTO

## 3) SANZIONE O ARCHIVIAZIONE

All'esito dell'istruttoria il datore di lavoro chiude il procedimento disciplinare, assolvendo l'incolpato o infliggendo la giusta *e* proporzionata sanzione entro il termine di 120 giorni.



# TUTELA DEL LAVORATORE

La sussistenza di determinati requisiti è fondamentale per poter procedere da parte del datore di lavoro alla concretizzazione del potere disciplinare:

- ✓ fondatezza ed imputabilità del fatto
- ✓ adeguatezza della sanzione e proporzionalità della stessa alla gravità del fatto (art. 2106 c.c.).

# Tutela del lavoratore

## Cassazione:

- La sanzione disciplinare deve essere proporzionata all'addebito tenendo a tal fine conto sia delle circostanze oggettive che delle modalità soggettive della condotta del lavoratore (Cass. 23 gennaio 2002, n. 736)
- La valutazione del datore di lavoro, circa la proporzionalità tra il comportamento del lavoratore e la sanzione irrogata è sempre soggetta al controllo del giudice (Cass. 26 maggio 2001 n. 7188), il quale valuta la legittimità del provvedimento tenuto conto dei precedenti disciplinari del lavoratore e delle circostanze del caso concreto.

# Tutela del lavoratore

Codice Civile:

Il Codice Civile, pur regolando il potere disciplinare del datore di lavoro, non pone ad esso alcun limite né sostanziale né procedurale, in altre parole non individua una procedura che regola il potere disciplinare a tutela del lavoratore.



# Tutela del lavoratore

Obbligo di pubblicità della normativa disciplinare:

- ✓ Secondo l'orientamento prevalente, l'assenza di pubblicità del codice disciplinare comporta la nullità del provvedimento adottato.

La giurisprudenza, in taluni casi, non considera l'assenza di affissione o pubblicazione del codice disciplinare sul sito web, quale ostacolo alla adozione della sanzione disciplinare del licenziamento.

# Tutela del lavoratore

## Contestazione dell'addebito:

**Contestazione scritta dell'addebito, con la quale il datore di lavoro deve manifestare la volontà di considerare il fatto come illecito disciplinare, specificando i fatti contestati con precisione.**

**Deve essere contestata altresì la recidiva, nell'ipotesi in cui essa concorra ad integrare la violazione.**



# Tutela del lavoratore

Contestazione dell'addebito e audizione orale.

**Il datore di lavoro non può adottare alcun provvedimento disciplinare nei confronti del lavoratore senza avergli preventivamente contestato l'addebito e senza averlo sentito a sua difesa.**



# Tutela del lavoratore

Contestazione dell'addebito: **Diritto di difesa**

Il datore di lavoro, salvo il caso del rimprovero verbale, è tenuto a convocare il lavoratore e a ricevere le sue eventuali difese scritte (con facoltà per il lavoratore di farsi assistere da un procuratore o rappresentante sindacale a cui conferire il mandato) concedendogli un preavviso di almeno 20 giorni.



# Tutela del lavoratore

Contestazione dell'addebito: **Accesso agli atti**

Al lavoratore,  
al procuratore o al  
rappresentante sindacale  
a cui il dipendente stesso  
conferisce mandato è  
garantito l'accesso a tutti gli atti riguardanti  
il procedimento.



# Tutela del lavoratore

L'art. 55-bis, comma 9-ter del D.lgs.  
165/2001 stabilisce i **limiti temporali**:

La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare, mentre, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

Sono da considerarsi perentori il termine per la contestazione dell'addebito (30 gg.), e il termine per la conclusione del procedimento (120 gg.).

# IL RUOLO E LE RESPONSABILITÀ DEL PROFESSIONISTA SANITARIO



Grazie per  
l'attenzione!