

**Tutela contrattuale:**  
i processi e le procedure  
della contrattazione, la  
tutela economica, la legge  
di bilancio

# Il perimetro costituzionale di operatività della contrattazione collettiva

Art. 81

**Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio**, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

**Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.**

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

**Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera**, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale

## .... segue il «perimetro costituzionale»

### **Art. 97 Cost.**

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

# Il difficile equilibrio tra legge e contratto nel d.lgs. 165/2001

## Art. 2

2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano **((o che abbiano introdotto))** discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate **((nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto,)) da successivi contratti o accordi collettivi ((nazionali))** e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili ((...)).

## Art. 40

1. La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalità previste dal presente decreto. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge. Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché ' quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

# I vincoli dell'intervento dell'atto pubblicistico

Art. 117 Cost.

«Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

l) giurisdizione e norme processuali; **ordinamento civile** e penale; giustizia amministrativa»

**La contrattualizzazione del rapporto di lavoro**

Corte Costituzionale 153/2001

«Il principio di riserva della contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria»

Corte Cassazione, sez. Lavoro, 19192/2022

«sono illegittimi e inefficaci i regolamenti emanati che disciplinino elementi fondamentali del rapporto di lavoro»

# Il livello nazionale di comparto

# ***Gli effetti sulla contrattazione collettiva: equilibrio di bilancio e contemperamento dei diritti***

L'[articolo 16, comma 1, del D.L. 98/2011](#), al fine di consolidare le misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego ha emanato il [D.P.R. 122/2013](#), con il quale sono state **prorogate a tutto il 2014** varie **misure di contenimento delle spese di personale** previste dall'[articolo 9 del D.L. 78/2010](#). In particolare sono state prorogate le disposizioni concernenti:

il **blocco dei trattamenti economici individuali**;

la **riduzione delle indennità** corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e l'individuazione del limite massimo per i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali;

il limite massimo e la riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al **trattamento accessorio del personale**;

il **blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo**, classi e scatti di stipendio, nonché le progressioni di carriera, comunque denominate, del personale contrattualizzato e in regime di diritto pubblico (ad esclusione dei magistrati).;

la sterilizzazione degli **effetti economici della contrattazione collettiva per il biennio 2013-2014** (potendo incidere solamente sulla parte normativa); per il medesimo personale, inoltre, non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall'anno 2011;

il blocco, facendo salva l'erogazione dell'**indennità di vacanza contrattuale (IVC)** negli importi in atto (corrisposti ai sensi dell'[articolo 9, comma 17, del D.L. 78/2010](#)), per il biennio 2013-2014, degli incrementi di tale indennità, prevedendo altresì che essa, con riferimento al nuovo triennio contrattuale 2015-2017, venga calcolata, senza riassorbimento dei predetti importi, secondo le modalità e i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigenti.

**Corte costituzionale 178/2015: illegittimità del prolungarsi della proroga**

# Effetti extra-negoziato (art. 48)

Il Ministero dell'economia e delle finanze quantifica, in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio, l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato. La spesa posta a carico del bilancio dello Stato è iscritta in apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione dell'ammontare complessivo.

I contratti collettivi sono corredati da prospetti contenenti la quantificazione degli oneri nonché l'indicazione della copertura complessiva per l'intero periodo di validità contrattuale, prevedendo con apposite clausole la possibilità di prorogare l'efficacia temporale del contratto ovvero di sospenderne l'esecuzione parziale o totale in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa.

la Corte dei conti, anche nelle sue articolazioni regionali di controllo, verifica periodicamente gli andamenti della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, utilizzando, per ciascun comparto, insiemi significativi di amministrazioni. A tal fine, la Corte dei conti può avvalersi, oltre che dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, di esperti designati a sua richiesta da amministrazioni ed enti pubblici.



# Effetti intra-negoziato (art. 47)

Gli indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale sono emanati dai Comitati di settore prima di ogni rinnovo contrattuale. L'ipotesi di accordo è trasmessa dall'ARAN, corredata dalla prescritta relazione tecnica, ai comitati di settore ed al Governo entro 10 giorni dalla data di sottoscrizione

Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio

**La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente.**

L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte all'ARAN, al comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo.

La Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro individuati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il Capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente. Le clausole non positivamente certificate sono inefficaci.

# Procedure alternative e sussidiarie della contrattazione collettiva:

## L'interpretazione autentica (art. 49)

1. Quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, **le parti che li hanno sottoscritti** si incontrano per definire consensualmente il significato delle clausole controverse.
2. L'eventuale accordo di interpretazione autentica, stipulato con le procedure di cui all'articolo 47, sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto. Qualora tale accordo non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei Ministri è espresso tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.
7. Il presente CCNL può essere oggetto di interpretazione autentica ai sensi dell'art. 49 del d. lgs. n. 165/2001, anche su richiesta di una delle parti, qualora insorgano controversie aventi carattere di generalità sulla sua interpretazione. L'interpretazione autentica può aver luogo anche ai sensi dell'art. 64 del medesimo decreto legislativo **(art. 2.7 CCNL Funzioni centrali)**

# Accertamento pregiudiziale (art. 64)

1. Quando per la definizione di una controversia individuale di cui all'articolo 63, e' necessario risolvere in via pregiudiziale una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale, sottoscritto dall'ARAN ai sensi dell'articolo 40 e seguenti, il giudice, con ordinanza non impugnabile, nella quale indica la questione da risolvere, fissa una nuova udienza di discussione non prima di centoventi giorni e dispone la comunicazione, a cura della cancelleria, dell'ordinanza, del ricorso introduttivo e della memoria difensiva all'ARAN.
2. Entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, **l'ARAN convoca le organizzazioni sindacali firmatarie** per verificare la possibilità di un accordo sull'interpretazione autentica del contratto o accordo collettivo, ovvero sulla modifica della clausola controversa.  
All'accordo sull'interpretazione autentica o sulla modifica della clausola si applicano le disposizioni dell'articolo 49. Il testo dell'accordo è trasmesso, a cura dell'ARAN, alla cancelleria del giudice procedente, la quale provvede a darne avviso alle parti almeno dieci giorni prima dell'udienza.
3. Se non interviene l'accordo sull'interpretazione autentica o sulla modifica della clausola controversa, il giudice decide con sentenza sulla sola questione di cui al comma 1, impartendo distinti provvedimenti per l'ulteriore istruzione o, comunque, per la prosecuzione della causa. La Corte di cassazione, quando accoglie il ricorso a norma dell'articolo 383 del codice di procedura civile, rinvia la causa allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza cassata.
5. L'ARAN e le organizzazioni sindacali firmatarie sono legittimate, a seguito dell'intervento alla proposizione dei mezzi di impugnazione delle sentenze che decidono una questione di cui al comma 1. Possono, anche se non intervenute, presentare memorie nel giudizio di merito ed in quello per cassazione. Della presentazione di memorie è dato avviso alle parti, a cura della cancelleria.

# Procedure di applicazione (art. 2 CCNL Funzioni Centrali)

Durata triennale

Rinnovo tacito di anno in anno alla scadenza

Ultravigenza in caso di disdetta

Vacanza contrattuale pari al 30% della previsione

ISTAT dell'inflazione incrementata al 50% dopo sei mesi

# La contrattazione integrativa

# Articolazione della contrattazione collettiva (art. 7 CCNL Funzioni centrali)

Sedi:

Contrattazione integrativa nazionale

Soggetti

Rappresentanti delle OO.SS. Firmatarie il CCNL (l'art. 81 del Regolamento CISL FP prevede che i coordinatori nazionali di SAS abbiano la delega per la contrattazione collettiva di secondo livello)

Contrattazione collettiva di sede territoriale o di sede unica

Soggetti

RSU

Rappresentanti territoriali firmatari

# Clausole di raffreddamento (art. 9 CCNL Funzioni centrali)

1. Il sistema delle relazioni sindacali è improntato a **principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza dei comportamenti** ed è orientato alla prevenzione dei conflitti.
2. Nel rispetto dei suddetti principi, **entro il primo mese del negoziato relativo alla contrattazione integrativa le parti non assumono iniziative unilaterali né procedono ad azioni dirette**; compiono, inoltre, ogni ragionevole sforzo per raggiungere l'accordo nelle materie demandate.
3. **Analogamente, durante il periodo in cui si svolge il confronto le parti non assumono iniziative unilaterali sulle materie oggetto dello stesso.**

# Tempi e procedure della contrattazione

La procedura per la stipulazione del contratto decentrato integrativo, così come disciplinata dalla contrattazione collettiva nazionale e dai recenti interventi del legislatore, si articola nelle seguenti fasi:

Nomina delegazione di parte pubblica (entro 30 gg. dalla firma del CCNL)

Direttive dell'organo politico

Prima convocazione per l'avvio del negoziato (entro 30 gg. dalla presentazione delle piattaforme)

Svolgimento delle trattative (entro 30 gg. prorogabili per altri 30. termine minimo 45 gg.); le parti riassumono prerogative e libertà di iniziativa e decisione

Senza atto unilaterale

Con atto unilaterale

Firma dell'ipotesi di contratto decentrato integrativo

Verifica della compatibilità degli oneri finanziari

Esame dell'organo di direzione politica

Sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo

Adempimenti successivi alla sottoscrizione (trasmissione contratto all'Aran, al CNEL e al MEF)

# integrativa



# Procedure alternative e sussidiarie della contrattazione collettiva: L'atto unilaterale (art. 40.3ter D. lgs 165/01)

**Nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo.** Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis. I contratti collettivi nazionali possono individuare un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo. E' istituito presso l'ARAN, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un osservatorio a composizione paritetica con il compito di monitorare i casi e le modalità con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti di cui al primo periodo. L'osservatorio verifica altresì che tali atti siano adeguatamente motivati in ordine alla sussistenza del pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa.

# Controlli analoghi a quelli previsti per la contrattazione di comparto artt. 40 e 40bis

Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici e per gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredati da una apposita relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa certificate dai competenti organi di controllo previsti dal comma 1, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi del presente articolo e dell'articolo 40, comma 3-quinquies. Decorso tale termine, che può essere sospeso in caso di richiesta di elementi istruttori, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo.

Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative.

5. Ai fini dell'articolo 46, comma 4, le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'ARAN, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. I predetti testi contrattuali sono altresì trasmessi al CNEL.

6. Il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti possono avvalersi ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo sulla contrattazione integrativa.

7. In caso di mancato adempimento delle prescrizioni del presente articolo, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Gli organi di controllo previsti dal comma 1 vigilano sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo.

## Art. 40

- Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.
- A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni, redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1.

# **Gli effetti dell'accertamento del danno erariale da contrattazione sul contratto integrativo**

# LA RESPONSABILITÀ PER DANNO DA CONTRATTAZIONE

# CORTE DI CASSAZIONE, SU CIVILI, 14 LUGLIO 2015, N. 14689

- In primo luogo, la Corte di Cassazione, pur confermando che anche soggetti privati possano essere chiamati a rispondere innanzi alla Corte dei conti di danno erariale, precisa che si deve trattare di soggetti che perseguano essi stessi fini e interessi della pubblica amministrazione;
- in secondo luogo, la Corte di Cassazione afferma che a seguito della contrattualizzazione del rapporto di lavoro, il sistema di relazioni sindacali si basa sul principio dell'autonomia della rappresentanza dei lavoratori e su quello del contrasto di interessi tra i soggetti sindacali e quelli datoriali;
- da queste due premesse la Corte di Cassazione fa derivare che il soggetto sindacale non persegua direttamente interessi e fini della pubblica amministrazione e quindi la sua posizione non possa rientrare nell'ipotesi descritta alla precedente lettera a) e vada, di conseguenza anche esclusa la competenza giurisdizionale della Corte dei conti;
- la Corte di cassazione rafforza il suo ragionamento ricordando che è la stessa legge che all'art. 40, comma 3quiquies del dlgs. 165/2001 afferma che "le pubbliche amministrazioni" non possono sottoscrivere contratti integrativi in contrasto con i vincoli normativi e finanziari. Dal ché si deve far derivare il fatto che la relativa responsabilità erariale per danno da contrattazione debba ricadere esclusivamente sulla parte datoriale.

# La restituzione del salario accessorio percepito a seguito di clausola nulla

# Art. 2033 c.c.

Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda



# L'aiuto dell'ordinamento comunitario

**La giurisprudenza del Consiglio di Stato (5014/2021) e quella della Corte di Cassazione (sez. lavoro, 40004/2021) hanno completamente ribaltato il percorso interpretativo e argomentativo degli anni precedenti, rifacendosi a principi dell'ordinamento comunitario (Protocollo aggiuntivo n. 1 alla Convenzione CEDU) e affermando la non ripetibilità delle somme al verificarsi di determinate condizioni.**

# Protocollo aggiuntivo n. 1 alla Convenzione CEDU

1. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi **beni**. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

**In sintesi, dalla giurisprudenza che abbiamo esaminato si ricava il seguente principio di diritto:**

*“La costante attribuzione nel tempo senza riserva di un emolumento, avente carattere retributivo non occasionale, ad un lavoratore in buona fede, operato dalla pubblica amministrazione datrice di lavoro, ingenerante il legittimo affidamento del lavoratore sulla spettanza delle somme, impedisce la ripetizione di tale emolumento (benché indebito ai sensi delle disposizioni nazionali), in quanto tale ripetizione comporterebbe la violazione dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione”.*

## **La sentenza della Corte di Cassazione 40004/2021**

**ritiene invece che a tutela del lavoratore di non vedersi richiedere quote retributive e per garantire la piena operatività del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione CEDU - dal quale deriva la sua giurisprudenza - nell'ordinamento italiano non sia sufficiente né possibile la disapplicazione da parte del giudice nazionale della norma in contrasto, dal momento che la Convenzione CEDU non rientra tra le fonti del diritto europeo vincolanti per i giudici dei paesi membri.**

**In altri termini, il contrasto tra l'art. 2033 c.c. e i principi dell'ordinamento europeo non è sanabile in via meramente interpretativa e potrebbe dar luogo a orientamenti giurisprudenziali diversi che finirebbero per minare la generalizzazione dell'orientamento più favorevole al lavoratore. Per evitare questo rischio, la sentenza della Corte di Cassazione 40004/2021 rimette alla Corte Costituzionale la questione di legittimità dell'art. 2033 c.c. **“per contrarietà agli artt. 11 e 117 Cost., in rapporto all'art. 1 del Protocollo 1 alla CEDU, nella parte in cui, in caso di indebito retributivo erogato da un ente pubblico e di legittimo affidamento del dipendente pubblico percipiente nella definitività dell'attribuzione, consente una ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni”.****

# Il Codice disciplinare

---

Il più incisivo esempio di rileg



## Art. 55

1. **Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'articolo 55-octies, costituiscono norme imperative**, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, e si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2.
2. Salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente Capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni e' definita dai contratti collettivi.
3. **La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari.** Resta salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La sanzione concordemente determinata all'esito di tali procedure non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede e non è soggetta ad impugnazione.

# Codice disciplinare e codice di comportamento

Art. 54.3. La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, e' fonte di responsabilita' disciplinare. La violazione dei doveri e' altresì rilevante ai fini della responsabilita' civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilita' siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1.

# Publicazione del codice

Sul sito dell'amministrazione [d.lgs 165/2001 Art. 55.2](#)

## CCNL art. 43

11. Al codice disciplinare, di cui al presente articolo, deve essere data la massima pubblicità mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione secondo le previsioni dell'art. 55, comma 2, ultimo periodo, del d. lgs. n. 165/2001.

12. **In sede di prima applicazione del presente CCNL, il codice disciplinare deve essere obbligatoriamente reso pubblico nelle forme di cui al comma 11, entro 15 giorni dalla data di stipulazione del CCNL e si applica dal quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione.**



# Termini della procedura

Segnalazione dei fatti all'Ufficio Proced. Disc. (entro 10 gg)

Contestazione scritta dell'addebito (non oltre 30 gg.)

Preavviso per l'audizione a difesa (almeno 20 gg.)

Conclusione del procedimento (entro 120 gg. alla contestazione)

**In caso di falsa attestazione della presenza (flagranza o accertamento)**

**Immediata sospensione cautelare senza stipendio e contestuale contestazione e senza obbligo di audizione entro 48 ore dalla conoscenza dei fatti**

**Preavviso per audizione 15 giorni**

# Ancora sulla falsa attestazione della presenza o falsa certificazione

1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia e' punito con la **reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600.**

La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, e' obbligato a **risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché' il danno d'immagine quantificato in non meno di sei mensilità di stipendio oltre a interessi e spese di giudizio dinanzi alla Corte dei conti.**

# Esercizio del potere disciplinare (art. 55.bis)

Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare 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.

Perentorietà dei soli termini di contestazione (30 giorni dalla conoscenza del fatto) e conclusione del procedimento (120 giorni dalla contestazione)

Cessazione del rapporto di lavoro (per le sanzioni che prevedono il licenziamento o in caso di sospensione cautelare) o trasferimento non estinguono il procedimento disciplinare

# Altre caratteristiche

Autonomia del procedimento disciplinare rispetto al penale  
Individuazione delle ipotesi di licenziamento disciplinare (55quater)  
Inglobamento del codice di condotta

# Autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello penale

Il procedimento disciplinare procede e si conclude anche in pendenza di quello penale

Solo nei casi superiori alla sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a 10 gg., nei casi di complessità o di insufficienti elementi di conoscenza, si può sospendere fino al termine di quello penale, ma può essere riattivato se l'amministrazione entra in possesso di elementi che superino l'insufficiente conoscenza dei fatti (55ter. 1)

In caso di irrogazione di sanzione seguita da sentenza penale di assoluzione, **il procedimento può essere ripreso su istanza di parte** entro il termine di 6 mesi per confermare o revocare la sanzione

In caso di sentenza penale di condanna, **il procedimento è riaperto** per adeguare la sanzione disciplinare all'esito della sentenza penale

# Due sentenze della Corte di Cassazione

La sentenza 41892/2021 ritiene che l'autonomia del procedimento disciplinare non contrasta nemmeno con l'art. 27 Cost., che al secondo comma prevede il principio della presunzione di innocenza fino a sentenza definitiva. La Cassazione ritiene che quel principio riguardi le garanzie relative al potere punitivo dello Stato e “non può essere applicato, in via analogica o estensiva, all'esercizio da parte del datore di lavoro del potere disciplinare (qualora questo sia in possesso di elementi) che dovranno essere oggetto di una autonoma valutazione quanto alla rilevanza e alla concludenza ai fini disciplinari”

La sentenza 18944/2021 si occupa, invece, della legittimità del potere disciplinare esercitato anche nei confronti del **lavoratore cessato dal servizio**. La specificità del lavoro pubblico, benché contrattualizzato, secondo la sentenza in esame fa leva sulle sue peculiarità rispetto a quello privato in ragione del “perdurante interesse all'accertamento della responsabilità disciplinare a fini che trascendono il rapporto già cessato, ma che rispondono comunque ai principi di legalità, di buon andamento e di imparzialità che, per volontà del legislatore costituzionale, devono sempre caratterizzare l'azione della pubblica amministrazione”.

# Individuazione delle ipotesi di licenziamento disciplinare

- a) falsa attestazione della presenza in servizio, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia;
- b) assenza priva di valida giustificazione;
- c) ingiustificato rifiuto del trasferimento
- d) falsità documentali o dichiarative;
- e) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose;
- f) condanna penale definitiva, in relazione alla quale e' prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro.
- f-bis) gravi o reiterate violazioni dei codici di comportamento;
- f-ter) commissione dolosa, o gravemente colposa, del mancato esercizio del potere disciplinare;
- f-quater) la reiterata violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa, che abbia determinato l'applicazione, in sede disciplinare, della sospensione dal servizio per un periodo complessivo superiore a un anno nell'arco di un biennio;
- f-quinqies) insufficiente rendimento



# Due importanti definizioni

Lo **scarso rendimento** è costituito dalla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio.

La **falsa attestazione della presenza in servizio** è costituita da qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso. Della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta.



# Risarcimento del danno e procedimento disciplinare

La violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa, che abbia determinato la **condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno**, comporta comunque, nei confronti del dipendente responsabile, l'applicazione della **sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento**, salvo che ricorrano i presupposti per l'applicazione di una più grave sanzione disciplinare.

2. Il lavoratore, quando **cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, e' collocato in disponibilità**, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità, (all'articolo 33, comma 8, e all'articolo 34, commi 1, 2, 3 e 4).

Il provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento. Durante il periodo nel quale e' collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti.

# Codice disciplinare e proporzionalità delle sanzioni

Criteri di gradualità e proporzionalità

- a) intenzionalità del comportamento, grado di negligenza, imprudenza o imperizia dimostrate, tenuto conto anche della prevedibilità dell'evento;
- b) rilevanza degli obblighi violati;
- c) responsabilità connesse alla posizione di lavoro occupata dal dipendente;
- d) grado di danno o di pericolo causato all'amministrazione, agli utenti o a terzi ovvero al disservizio determinatosi;
- e) sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti, con particolare riguardo al comportamento del lavoratore, ai precedenti disciplinari nell'ambito del biennio previsto dalla legge, al comportamento verso gli utenti;
- f) concorso nella violazione di più lavoratori in accordo tra di loro

Al dipendente responsabile di più mancanze compiute con unica azione od omissione o con più azioni od omissioni tra loro collegate ed accertate con un unico procedimento, è applicabile la sanzione prevista per la mancanza più grave se le suddette infrazioni sono punite con sanzioni di diversa gravità.

# Tipologia delle sanzioni disciplinari

dal minimo del rimprovero verbale o scritto al massimo della multa di importo pari a quattro ore di retribuzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a un massimo di 10 giorni si applica

**La sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di quindici giorni si applica nel caso dipendente pubblico reticente a fornire informazioni (anche se di amministrazione diversa)**

**La sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di tre mesi, si applica nei casi mancato esercizio o decadenza dell'azione disciplinare**

**La sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi si applica nel caso di violazioni di obblighi della prestazione con condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno**

sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 11 giorni fino ad un massimo di 6 mesi

Licenziamento con preavviso

Licenziamento senza preavviso

## Norma «di chiusura»

Le mancanze non espressamente previste nei commi precedenti sono comunque sanzionate secondo i criteri di cui al comma 1, facendosi riferimento, quanto all'individuazione dei fatti sanzionabili, agli obblighi dei lavoratori di cui all'art. 42

e facendosi riferimento, quanto al tipo e alla misura delle sanzioni, ai principi desumibili dai commi precedenti