

MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Direttiva 6 dicembre 2007 numero 8

"Principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni - Responsabilità disciplinare"

1. Premessa.

L'attribuzione all'area dirigenziale del ruolo e dei poteri del datore di lavoro, impone una continua ed attenta disamina in merito alla condotta mantenuta dal personale assegnato alle varie strutture, sia sotto il profilo dell'esatto adempimento delle prescrizioni contrattuali che della conformità alle regole deontologiche previste per i dipendenti pubblici. Le prestazioni lavorative di tutti coloro che agiscono all'interno degli apparati pubblici devono garantire non il semplice ossequio alle prescrizioni contrattuali, ma una completa adesione ai valori che sormontano l'azione delle pubbliche amministrazioni.

Le amministrazioni devono infatti perseguire l'interesse pubblico, garantendo ai cittadini, nel contempo, modalità di comunicazioni che assicurino la comprensibilità e l'affidabilità degli atteggiamenti e dichiarazioni di ogni addetto. Si ricorda che con decreto del Ministro della Funzione pubblica del 28 novembre 2000, è stato approvato il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e che è stata successivamente adottata, dallo stesso Ministro la circolare 12 luglio 2001, n.2198 inerente le Norme sul comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Le prescrizioni contenute nel Codice di comportamento tratteggiano i principi cui i dipendenti delle pubbliche amministrazioni devono conformarsi non solo in occasione dell'adempimento della prestazione lavorativa, ma anche con riguardo ai contatti sociali. Il suddetto codice, infatti, pone degli specifici vincoli con riferimento ai rapporti con il pubblico (art.11 del Codice) nonché alle condotte da mantenere nella vita sociale (art.9)

E' opportuno ricordare che tutte le prescrizioni contenute nel Codice di condotta assumono, oltre che un valore etico, uno specifico rilievo giuridico, atteso che è sulla base dello stesso che possono essere comminate le sanzioni di più tenute afflittività.

2. La valutazione delle condotte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni alla luce del Codice di comportamento.

Con riferimento alle sanzioni del rimprovero verbale o scritto (censura) o della multa di importo pari a 4 ore di retribuzione, i contratti collettivi associano, generalmente, tale misura alla "a) inosservanza delle disposizioni di servizio, anche in tema di assenze per malattia, nonché dell'orario di lavoro; b) condotta non conforme ai principi di correttezza verso altri dipendenti o nei confronti del pubblico; c) negligenza nella cura dei locali e dei beni mobili o strumenti a lui affidati o sui quali, in relazione alle sue responsabilità, debba espletare azione di vigilanza; d) inosservanza delle norme in materia di prevenzione degli infortuni e di sicurezza sul lavoro nel, caso in cui non ne sia derivato un pregiudizio al servizio o agli interessi dell'amministrazione o di terzi; e) rifiuto di assoggettarsi a

visite personali disposte a tutela del patrimonio dell'amministrazione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 6 della L. 20 maggio 1970 n. 300; t) insufficiente rendimento" (così l'art.13 del CCNL relativo al personale del comparto ministeri per il quadriennio normativo 2002 - 2005 e biennio economico 2002 - 2003)

I dirigenti delle varie strutture destinatarie della presente direttiva sono tenuti a verificare che le condotte dei dipendenti siano conformi a tali indicazioni. In particolare, l'"inosservanza delle disposizioni di servizio", presuppone che i dirigenti assegnino specifiche responsabilità in capo ai dipendenti.

L'art. 11 del Codice di comportamento prescrive che ciascun "dipendente in diretto rapporto con il pubblico prest[i] adeguata attenzione alle domande di ciascuno e fornisc[a] le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio. Nella trattazione delle pratiche egli rispetta l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto motivando genericamente con la quantità di lavoro da svolgere o la mancanza di tempo a disposizione. Egli rispetta gli appuntamenti con i cittadini e risponde sollecitamente ai loro reclami".

Se si combina quanto previsto nel Codice di comportamento con quanto prescritto nei vari CCNL si evince che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono tenuti ad una condotta improntata alla sollecitudine e correttezza dell'azione amministrativa, diretta ad impedire generiche quanto, molto spesso, pretestuose giustificazioni all'inazione o ai ritardi. La regola comportamentale, infatti, qualifica come indebito il rinvio della trattazione delle questioni d'ufficio, in ragione di un indimostrato (ed indimostrabile) eccessivo carico di lavoro. Devono quindi censurarsi quelle amministrazioni che giustificano il mancato rispetto dei termini procedurali in considerazione della mole di lavoro ovvero con la difficoltà nel reperimento della documentazione istruttoria.

Tali comportamenti, peraltro, comportano censure di illegittimità da parte dell'autorità giurisdizionale amministrativa, in tutti quei casi in cui il trascorrere del termine per la conclusione del procedimento, equivale a provvedimento di diniego. Così la giurisprudenza amministrativa ha qualificato come illegittimo il rigetto dell'istanza, ove ciò sia ricondotto ad una "difficoltà di reperimento del fascicolo"(TAR Lazio, sentenza 14 ottobre 2003 n. 8356).

3. In particolare, l'"insufficiente rendimento".

L'insufficienza del rendimento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, integra il presupposto per l'applicazione di sanzioni disciplinari di vario livello, in ragione della gravità e continuità della condotta mantenuta (in genere dal semplice rimprovero verbale o scritto alla multa di importo pari a 4 ore di retribuzione fino al licenziamento con preavviso).

Il parametro cui occorre fare riferimento, deve rinvenirsi nell'art.2104 del codice civile, secondo cui "il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa". Presupposto per l'applicazione della sanzione disciplinare è l'imputabilità della condotta negligente e non il semplice mancato raggiungimento delle prestazioni attese. La mancata realizzazione delle prestazioni attese potrebbe, infatti, essere addebitabile a ragioni oggettive, non imputabili in quanto connesse alle condizioni psico-fisiche del dipendente.

L'esigenza di commisurare la condotta del personale addetto alle varie strutture pone a carico dei responsabili degli uffici, l'onere di precisare la qualità della prestazione attesa da ciascuno.

Con riferimento all'intestazione della qualità di responsabile del procedimento, appare opportuno precisare l'inderogabilità del rispetto delle prescrizioni contenute nella legge 7 agosto 1990 n.241 e successive modifiche ed integrazioni, recante norme in materia di procedimento amministrativo e di

diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Le modifiche apportate alla legge n.241 del 1990, hanno introdotto nuovi adempimenti a carico dell'amministrazione procedente, quali l'obbligo di disporre la comunicazione di avvio del procedimento anche nei confronti del soggetto che ha presentato l'istanza sulla cui base si è avviato lo stesso procedimento (art.8, comma 2 c) ter della legge n.241 del 1990), ovvero la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 bis della legge n.241 del 1990). Suddetti adempimenti, in quanto previsti da fonte legislativa e finalizzati a favorire la partecipazione al procedimento da parte dei destinatari del provvedimento finale, appaiono strumentali al perseguimento dei valori della trasparenza ed imparzialità dell'amministrazione.

Le amministrazioni destinatarie della presente direttiva, sono tenute ad avviare l'azione disciplinare ove i dipendenti responsabili dei procedimenti violino le suddette prescrizioni, ovvero adempiano secondo modalità inadeguate e/o incomplete (ad esempio: omettendo di indicare tutte le informazioni previste come contenuto necessario della comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 8 della legge n.241 del 1990).

La violazione di prescrizioni formali previste dal legislatore, integra una condotta palesemente negligente, talchè non possono tollerarsi ritardi o approssimazioni. Si consideri altresì che le suddette violazioni espongono l'amministrazione al rischio di subire l'annullamento dei provvedimenti in sede giurisdizionale, in considerazione della violazione del principio del contraddittorio, nonché un sicuro detrimento alla propria immagine.

4. I controlli sulle assenze per motivi di salute.

I dirigenti delle amministrazioni destinatarie della presente direttiva sono tenuti ad assicurare il rispetto, da parte dei dipendenti assenti per ragioni di salute, delle prescrizioni contrattuali in tema di produzione dei certificati medici.

Con riferimento alle assenze di un solo giorno lavorativo, per ragioni di salute, si precisa che l'amministrazione è comunque tenuta a pretendere la produzione della certificazione sanitaria, sussistendo, come riconosciuto dalla giurisprudenza, il potere di verificare la legittimità delle cause di assenza del dipendente dal servizio, a fortiori per le assenze (breve) per malattia, che, per la loro imprevedibilità, sfuggono al controllo dell'amministrazione e costituiscono, tra quelle consentite, la più ricorrente ed onerosa forma di assenza dal servizio.

I dirigenti delle strutture pubbliche sono altresì invitati a concludere, ai sensi dell'art.15 della legge 7 agosto 1990, n.241, accordi con le competenti strutture sanitarie, allo scopo di assicurare che ogni dipendente assente per ragioni di salute, venga sottoposto, nella stessa giornata, a visita fiscale. Si precisa altresì che ove la competente struttura sanitaria non sia nelle condizioni di assicurare, nella stessa giornata, la visita fiscale per ogni dipendente assente, le amministrazioni possono comunque concludere accordi, ai sensi dell'art. 17 della legge n.241 del 1990 con altre strutture pubbliche, allo scopo di conseguire la necessaria valutazione sanitaria.

Al fine di favorire le attività di controllo da parte dei medici fiscali, si invitano i dirigenti delle amministrazioni destinatarie della presente direttiva, a predisporre adeguati mezzi di comunicazione affinché i dipendenti che abbiano la legittima esigenza di allontanarsi dal proprio domicilio, possano informare l'amministrazione di tale circostanza. A tal fine appare proporzionata la predisposizione di un numero telefonico/fax ovvero di un indirizzo di posta elettronica, esclusivamente destinato a ricevere le comunicazioni relative ad eventuali allontanamenti dal domicilio, da parte dei dipendenti assenti per ragioni di salute.

L'inosservanza delle prescrizioni inerenti la tempestività ed adeguatezza della produzione dei documenti sanitari diretti ad attestare la legittimità dell'assenza, ovvero l'allontanamento dal domicilio durante le fasce di reperibilità, senza previa comunicazione all'amministrazione, integrano condotte meritevoli di sanzioni disciplinare, secondo quanto previsto dai rispettivi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

5. L'omessa attivazione delle procedure sanzionatorie come danno all'immagine dell'amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni, oltre ad assicurare il perseguimento del proprio fine istituzionale, sono anche tenute a mantenere un'immagine positiva della propria organizzazione. L'immagine dell'amministrazione è oramai entrata tra i valori immateriali di ogni apparato pubblico. La Corte dei conti ha ricondotto fra i valori degli apparati pubblici, l'immagine delle pubbliche amministrazioni, ossia "la tutela della propria identità, del buon nome, della reputazione e credibilità, nonché l'interesse che le competenze individuate siano rispettate, le funzioni assegnate siano esercitate, le responsabilità dei funzionari attivate" (così Corte dei Conti, Sezioni riunite, Sentenza del 23 aprile 2003 n. 10/2003/QM).

Il perfezionamento delle procedure sanzionatorie integra il presupposto per diffondere un'immagine di efficienza dell'apparato. La stessa Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione delle amministrazioni statali, con riferimento all'avvio dell'azione disciplinare in conseguenza di azioni penali ha registrato una condotta protesa a "minimizzare le sanzioni, in modo da prevenire i ricorsi degli interessati" (Corte dei conti, Sez. gestione contr. Stato, Relazione approvata con delibera 7/06/G). Tale atteggiamento appare ancora più diffuso rispetto alle fattispecie disciplinari di ancor più ridotta afflittività, talché appare indifferibile una più rigorosa applicazione delle prescrizioni vigenti, allo scopo di ricostruire l'immagine di efficienza ed efficacia degli apparati pubblici.

6. Funzioni di monitoraggio dell'Ispettorato della funzione pubblica.

L'ispettorato per la funzione pubblica, ai sensi dell'art.60 comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165, è tenuto ad espletare un'attività di monitoraggio rispetto all'esercizio dell'azione disciplinare. A tal fine si invitano tutte le amministrazioni destinatarie della presente direttiva ad inviare all'indirizzo di posta elettronica ispettorato@funzionepubblica.it i dati relativi all'avvio dei procedimenti disciplinari ed agli esiti, degli stessi. In particolare dovranno essere inviati, entro 5 giorni, le contestazioni mosse al dipendente, con specifico riferimento alla violazione imputata al medesimo nonché il successivo esito del procedimento.

Al fine di tutelare la riservatezza dei soggetti sottoposti a procedimento disciplinare, stante la funzione di mero monitoraggio dell'attività espletata dall'Ispettorato della funzione pubblica, appare proporzionato l'invio dei documenti suddetti previa rimozione del nominativo del dipendente. Sarà cura dell'amministrazione che avvia il procedimento disciplinare, individuare sistemi di riconoscimento degli atti, al fine di consentire che i documenti richiesti (contestazioni ed esito dell'azione disciplinare) possano essere riconosciuti dall'Ispettorato. A tal fine può giovare la sostituzione del nominativo del dipendente con un codice pedissequamente riportato in occasione di tutte le seguenti comunicazioni rese all'Ispettorato.