

Dell'attribuzione dei poteri propri dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari ai Nuclei di Valutazione degli Enti Locali

28 Maggio 2019
Giuseppe Avizzano

Indice

- 1. Le differenze tra i Nuclei di Valutazione e gli Organismi Indipendenti di Valutazione**
- 2. Le funzioni degli Uffici Procedimenti Disciplinari negli Enti Locali**
- 3. Le argomentazioni a favore**
- 4. Le argomentazioni contro**
- 5. Conclusioni**

Si discute recentemente sulla possibilità d'individuare nei Nuclei di Valutazione degli Enti Locali anche l'Ufficio Procedimenti Disciplinari previsto dall'articolo 55 del DLgs 165/2001 recante Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Sebbene in Italia siano veramente pochi i casi in cui i Nuclei di Valutazione assumano in sé anche le funzioni di Ufficio Procedimenti Disciplinari, non può negarsi l'esigenza di dare un inquadramento chiaro a questa circostanza.

Con il presente lavoro, chi scrive, considerata la scarsità di trattazioni al riguardo, tenterà, pertanto, di dare il proprio contributo al dibattito attraverso una succinta rappresentazione giuridica degli istituti coinvolti che troverà epilogo con un parere discrezionale.

1. Le differenze tra i Nuclei di Valutazione e gli Organismi Indipendenti di Valutazione

Entrambi questi organismi amministrativi, che hanno sostituito i pregressi servizi di controllo interno, hanno come scopo precipuo l'esercizio "in piena autonomia" delle attività di cui al comma 4 dell'articolo 14 del Decreto Legislativo n. 150 del 2009 riguardante la valutazione della performance dei dirigenti e posizioni organizzative ai fini della erogazione della retribuzione di risultato.

Negli ultimi decenni, infatti, il legislatore è andato nella direzione, da un lato di razionalizzare l'uso delle risorse economiche nella disponibilità di ciascun ente locale, dall'altro di migliorare la qualità e quantità dei servizi erogati.

L'attribuzione dei poteri esecutivi gestionali, ai dirigenti ed ai funzionari apicali dell'ente, è stata, dunque, controbilanciata dalla possibilità offerta agli organismi politici di indirizzo (sindaco e giunta), di verificare, attraverso una qualificata struttura di staff, il "ciclo della performance", ossia quel sistema di obiettivi assegnati e risultati ottenuti dagli stessi dirigenti e posizioni organizzative.

In ogni caso, questi organismi di staff, Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) o Nuclei di Valutazione (NdV), dotati comunque di elevata professionalità, hanno il compito di “proporre” la loro valutazione agli organi d’indirizzo politico cui spetta, in definitiva, la decisione di accettare la valutazione offerta o di modificarla.

Un deciso contributo ad una organica ridefinizione di tutto il “ciclo della performance” è stato offerto dal Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante «*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*», meglio noto come “Riforma Brunetta”, che ha introdotto la figura degli “O.I.V., Organismi Indipendenti di Valutazione” e ne ha specificato i compiti e ruoli: “articolo 14 – deve sostituire i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al d.lgs. n. 286/1999, esercitando, in piena autonomia, le attività ad esso riservate dalla stessa disposizione, comprese le attività di controllo strategico, riferendo, in proposito, direttamente all’organo di indirizzo politico-amministrativo”.

Tuttavia, questa norma non ha sostanzialmente cancellato i pregressi Nuclei di Valutazione i quali, pertanto, continuano ad esistere.

Un chiarimento in tal senso è stato espresso dalla CIVIT (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e Integrità delle Amministrazioni Pubbliche), oggi ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), con la famosa Delibera n. 121/2010 - Osservazioni in ordine al documento avente ad oggetto “L’applicazione del Decreto legislativo n.150/2009 negli Enti Locali: le Linee guida dell’ANCI in materia di Ciclo della Performance”, nella quale è scritto a chiare lettere che (Profilo 6 - Organismi indipendenti di valutazione): *l’articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009, non trova applicazione ai comuni (stante il mancato rinvio disposto dall’articolo 16, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009), la Commissione ritiene che rientri nella discrezionalità del singolo Comune la scelta di costituire o meno l’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).*

Per gli enti locali, dunque, rimane in vita l’articolo 147 del D.lgs. 267/2000 (TUEL – Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali) che prevede: Gli enti locali, nell’ambito della loro **autonomia normativa ed organizzativa**, individuano strumenti e metodologie adeguati a: a) garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell’azione amministrativa; b) verificare, attraverso il controllo di gestione, l’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati; c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale; d) valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Gli enti locali possono, pertanto, sia mantenere in vita i Nuclei di Valutazione e conservare, in capo ad essi, le funzioni che ritengono più consone per il raggiungimento delle proprie finalità, sia decidere in autonomia i requisiti professionali dei loro componenti. Non è necessario quindi, come nel caso degli O.I.V., che questi componenti siano scelti tra quelli iscritti nell'Elenco Nazionale tenuto dalla Funzione Pubblica (articolo 3, D.M. 2 dicembre 2016). È però necessario, data l'assenza di uno specifico quadro normativo, che la scelta di adottare il NdV al posto dell'OIV venga integrata con un apposito Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi dell'Ente, ed eventualmente da un apposito regolamento specifico sul funzionamento dei controlli interni.

In definitiva, dunque, seppure sono **evidenti e molteplici** i punti di contatto tra i Nuclei di Valutazione e gli Organismi Indipendenti di Valutazione, sembrerebbe che gli OIV, rispetto ai NdV, siano dotati di maggiore autonomia, terzietà ed indipendenza rispetto agli organi di indirizzo politico-amministrativo. Di contro, agli OIV, è richiesta una maggiore collaborazione con gli organismi di controllo esterno: Corte dei Conti; Anac e Funzione Pubblica.

2. Le funzioni degli Uffici Procedimenti Disciplinari negli Enti Locali

La stratificazione delle norme intervenute nell'ultimo decennio ha interessato anche la sfera dei procedimenti disciplinari riguardanti i dipendenti degli enti locali.

Evidentemente, l'attribuzione delle misure disciplinari, ha conseguenze sia di tipo pubblicistico che privatistico. Infatti, l'articolo 2106 del c.c. attribuisce, al datore di lavoro, la facoltà di adottare provvedimenti sanzionatori, secondo la gravità delle infrazioni, nei confronti dei lavoratori che non abbiano osservato gli obblighi di diligenza, obbedienza e fedeltà previsti dagli articoli 2104 e 2105 dello stesso codice civile. In concreto, poi, l'individuazione delle regole da seguire in azienda o nell'ente va individuata nei contratti collettivi nazionali del lavoro e le modalità di applicazione sono previste dall'articolo 7 della Legge 20.05.70, n. 300 (Statuto dei diritti dei lavoratori), il quale, a prescindere dalle dimensioni occupazionali, subordina l'adozione delle sanzioni disciplinari ad uno specifico procedimento, volto ad assicurare al lavoratore un'adeguata informazione preventiva e un effettivo esercizio del diritto alla difesa.

Dal canto loro, i vari CCNL disciplinano la qualità, graduazione e quantità delle sanzioni applicabili secondo criteri di tipicità.

Nello specifico, **occorre quindi fare riferimento al CCNL Funzioni Locali, secondo la vigente formulazione (21.05.18), ed al Nuovo Codice Disciplinare, introdotto dal novellato articolo 59, per verificare il tipo e l'entità delle sanzioni, da comminare ai pubblici dipendenti, “nel rispetto del principio di gradualità e proporzionalità delle sanzioni in relazione alla gravità della mancanza”.**

Non da meno il Titolo IV - Rapporto di lavoro – del Decreto Legislativo, 30/03/2001 n° 165, G.U. 09/05/2001 – Testo Unico sul Pubblico Impiego (articoli da 54 a 55-quater), riveste un ruolo non secondario nell'individuazione del perimetro entro il quale il codice disciplinare di ciascun ente trova attuazione.

In particolare, l'articolo 55 bis – Forme e termini del procedimento disciplinare, dapprima introdotto dalla Riforma Brunetta (Decreto Legislativo 150/2009) e poi modificato dal Decreto Legislativo N. 75 del 2017 (Riforma Madia) e dal Decreto Legislativo 118 del 2017, rileva particolarmente ai fini della nostra disquisizione perché i commi da 1 a 3 così recitano:

<<1. 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.

2. Ciascuna amministrazione, **secondo il proprio ordinamento** e nell'ambito della **propria organizzazione**, individua l'ufficio per i procedimenti disciplinari competente per le infrazioni punibili con sanzione superiore al rimprovero verbale e ne attribuisce la titolarità e responsabilità.

3. Le amministrazioni, previa convenzione, possono prevedere la gestione unificata delle funzioni dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, senza maggiori oneri per la finanza pubblica>>.

Resta dunque da comprendere la reale portata del comma 2.

3. Le argomentazioni a favore

Come si diceva, di primo acchito sembrerebbe, secondo il disposto del comma 2 dell'articolo 55 bis del Testo Unico sul Pubblico Impiego, che le modifiche apportate al medesimo articolo dalla Riforma Madia siano andate nella direzione di offrire alle autonomie locali la massima libertà (autonomia) nella determinazione del proprio Ufficio Procedimenti Disciplinari.

A ben vedere però una tale formulazione era già prevista nella precedente formulazione dell'articolo 55, co. 4, la quale stabiliva che "Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari".

Al riguardo è appena il caso di richiamare la **Circolare n. 14/2010 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica**, avente ad oggetto: Decreto Legislativo n. 150 del 2009 – disciplina in tema di infrazioni e sanzioni disciplinari e procedimento disciplinare – problematiche applicative, laddove precisa: <<L'individuazione è rimessa alla discrezionalità organizzativa di ogni amministrazione e non è richiesta la costituzione di un apposito ufficio; infatti, la competenza si può svolgere anche nell'ambito di una struttura deputata a più ampie attribuzioni, ma si tratta comunque di una competenza da esercitare in via esclusiva.>>

Come si vede, **la riforma Madia è andata nella direzione di ampliare ulteriormente la portata dell'articolo 55 bis introducendo il concetto di "propria organizzazione", la distinzione tra "rimprovero verbale" e "sanzione superiore", e la necessità di individuare i "titolari" e "responsabili" del procedimento e della comminazione delle sanzioni.**

La ratio di questo ampliamento di competenze è da vedersi nel fatto che, spesso, i capi struttura non esercitano o esercitano l'azione disciplinare in modo assai blando con l'instaurazione di frequenti contenziosi che vedono le P.A. soccombenti proprio per l'inadeguata competenza o la mancata specializzazione dei superiori gerarchici spesso di estrazione non giuridica o vicinanza fisica con l'incolpato.

L'U.P.D. dunque, secondo questa interpretazione, essendo una struttura operante a livello centrale, dovrebbe garantire una maggiore competenza tecnica e specializzazione oltre che un evidente distacco, anche fisico, con il dipendente assoggettato al procedimento.

Nella stessa direzione va anche il predetto comma 3 dell'articolo 55 bis laddove precisa che "le amministrazioni, previa convenzione, possono prevedere la gestione unificata delle funzioni dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari".

Ancora è da segnalare l'interessante **Sentenza 14 giugno 2018, n. 14200**, con la quale la Suprema Corte di Cassazione precisa: “gli atti del procedimento disciplinare, in quanto espressione di un potere privatistico del datore di lavoro, non hanno natura amministrativa, sicché rispetto agli stessi non operano i principi che, in relazione agli atti autoritativi, limitano la delega di funzioni”.[1]

Non da meno può essere citata la **Sentenza 2 marzo 2017, n. 5317**, con la quale la Cassazione ribadisce che il legislatore, nel richiedere la previa individuazione dell'ufficio dei procedimenti disciplinari, non ha imposto modifiche strutturali finalizzate alla “istituzione” dell'ufficio stesso, né ha richiesto che la individuazione debba avvenire con apposito provvedimento e mediante formule sacramentali”. Il principio che la Corte, con questa decisione, intende ribadire è quello per il quale l'articolo 55-bis, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, persegue unicamente l'obiettivo di garantire, per le sanzioni più gravi, che tutte le fasi del procedimento vengano condotte da un soggetto terzo rispetto al lavoratore ed al capo struttura.[2]

4. Le argomentazioni contro

Fin qui si sono evidenziati gli aspetti che inducono a ritenere possibile l'attribuzione ai Nuclei di Valutazione degli Enti Locali le funzioni di Ufficio Procedimenti Disciplinari.

Esistono, tuttavia, non pochi argomenti che portano, di contro, ad escludere l'attribuzione delle competenze di Ufficio Procedimenti Disciplinari ai Nuclei di Valutazione degli Enti Locali.

Innanzitutto deve rilevarsi che l'art 107 del Testo Unico degli Enti Locali, al comma 3, lettera e), recita: “**Sono attribuiti ai dirigenti** tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente: ... e) **gli atti di amministrazione e gestione del personale**”. E ancora, al successivo comma 4.; “Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere **derogate soltanto espressamente** e ad opera di **specifiche disposizioni legislative**”.

Tornando poi alla citata Sentenza di Cassazione n. 5317/2017, se da un lato nella stessa la Suprema Corte rimarca la più ampia discrezionalità nell'individuazione dell'U.P.D., dall'altra però precisa che “la singola amministrazione può individuare l'ufficio dei procedimenti anche in un **organo dotato di altri poteri**, che, nella **scala gerarchica** dell'ente, lo rendono **sovraordinato** rispetto ai dipendenti nei confronti dei quali viene esercitato il potere disciplinare, purché venga garantita la distinzione, che è l'unica imposta dal legislatore, fra l'ufficio dei procedimenti e la **struttura**, intesa come singolo ufficio o unità operativa, nella quale l'incolpato opera.[3] Massima libertà, dunque, ma nell'ambito della gerarchia propria dell'Ente nella quale, evidentemente, non può trovare inserimento il NdV il quale si qualifica, piuttosto, come struttura di staff, cioè di supporto, formata da professionisti esterni alla stessa amministrazione.

In tal senso, **non può certo accogliersi l'ipotesi che il NdV sia un organo gerarchicamente sovraordinato nell'ambito della struttura amministrativa degli enti locali. Infatti, come si diceva, i Nuclei di Valutazione, al pari degli Organismi Indipendenti di Valutazione, ai sensi dell'articolo 14 del D.Lgs 150/2009, comma 2, esercitano, in piena autonomia, le attività di controllo cui al successivo comma 4.**

Il comma 8 dello stesso Decreto Legislativo 150/2009, ponendo poi precise cause d'incompatibilità all'assunzione della figura di Valutatore, tende ancor più a limitare la capacità dell'organo di vertice dell'Amministrazione di condizionare le decisioni di questi soggetti, rimarcando così il principio di **autonomia** dei Nuclei di Valutazione.

È pur vero, però, che il NdV non può in alcun modo essere qualificato come struttura legata al Sindaco da un rapporto di natura eminentemente fiduciaria, con la conseguente illegittimità della previsione di una decadenza automatica del Nucleo (ovvero dell'OIV) in ipotesi di cessazione del mandato del legale rappresentante del Comune [4].

Di tal che si potrebbero assimilare i componenti del Nucleo di Valutazione alle “alte professionalità”, oggi non più utilizzabili, ma utilizzate in passato per il mantenimento delle posizioni apicali degli enti locali.

Tuttavia essi, non sarebbero mai dei “dipendenti”, seppure a termine, e per loro non sarebbe creato alcun fascicolo con relativa matricola. Infatti, l'articolo 110 del Decreto Legislativo 267/2000 TUEL (Incarichi a contratto), prevede che l'accesso alla qualifica dirigenziale possa avvenire mediante contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato. In questi casi, però, i contratti non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia.

In ogni caso ad essi si dovrebbero applicare i Contratti C.N.L. e verificare gli specifici limiti, percentuali e di spesa, previsti per le loro assunzioni negli Enti Locali.

Né, tampoco, si potrebbe invocare il comma 6), sempre del predetto articolo 110 del TUEL, il quale recita: “Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità”.

Qui entriamo infatti nell'ambito consulenziale laddove il Testo Unico sul Pubblico Impiego (D.Lgs. 165/2001, articolo 7, c. 6), pone dei limiti ancora più stringenti: “l'amministrazione si può rivolgere all'esterno **solo** per attività legate alle sue competenze dirette, come determinate dall'ordinamento, e per poterlo fare deve aver preventivamente: accertato l'oggettiva impossibilità di affidare l'incarico ai dipendenti interni all'ente; stabilito la durata, il luogo, l'oggetto e il compenso della collaborazione. Inoltre, la prestazione è sempre temporanea e non rinnovabile; e, anche in caso di proroghe eccezionali, il compenso resta quello già pattuito”.

Nell'ipotesi in cui manchino questi presupposti di legge l'affidamento di incarichi esterni potrebbe costituire danno erariale.

5. Conclusioni

Come si è visto, vi è dunque una palpabile incertezza sulla possibilità di attribuzione ai Nuclei di Valutazione delle funzioni proprie degli Uffici Procedimenti Disciplinari degli Enti Locali.

Né a risolvere il problema ci si può rivolgere alle fonti del diritto ed in particolare all'articolo 12 delle Preleggi del codice civile che ha come oggetto l' “interpretazione della legge” e che recita: “Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato”.

Se, infatti, ci si volesse fermare al mero tenore letterale della norma, allora, in considerazione dell'ampia autonomia lasciata alle amministrazioni pubbliche ai fini della costituzione dell'UPD, si dovrebbe propendere per la possibile attribuzione delle funzioni disciplinari in capo al Nucleo di Valutazione.

Di contro però, questa autonomia dovrebbe essere ricercata nella scala gerarchica dell'ente, ovvero tra i dirigenti dipendenti, e non attribuita ad un organismo collaterale prevalentemente, se non totalmente, formato da professionisti esterni.

Tuttavia sebbene lo stesso riformatore Renato Brunetta, allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e Innovazione, nella citata circolare n. 14/2010, nel richiamarsi alla giurisprudenza di cassazione, riaffermava che “è nulla, perché in contrasto con norme di legge inderogabili sulla competenza, la sanzione disciplinare irrogata in esito a procedimento disciplinare instaurato da soggetto od organo diverso dall'ufficio competente per i procedimenti disciplinari” nella realtà ci diceva^[5] che se il provvedimento disciplinare, ancorché imperfetto, è assunto da un organo ritualmente istituito, esso è comunque efficace.

In tal senso è appena il caso di richiamare la recente **Sentenza di Cassazione 25 ottobre 2017, n. 25379** con la quale la Suprema Corte afferma che: “Nel caso in esame, è del tutto pacifico che il procedimento venne instaurato e concluso dall'Ufficio che, secondo la normativa regolamentare interna dell'Ente, era l'ufficio “competente” e tanto è sufficiente ad escludere ogni ipotesi di nullità del procedimento, che non è prevista né dal Regolamento, come interpretato dalla Corte territoriale, né dal D.Lgs. n. 165 del 2001, che certo non attribuisce natura imperativa “riflessa” al complesso delle regole procedurali interne che regolano la costituzione e il funzionamento dell'U.p.d.”.

In definitiva dunque, ad avviso di chi scrive, al Nucleo di Valutazione dell'ente locale non dovrebbero essere mai attribuite le funzioni proprie dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari se non in casi eccezionali di comprovata necessità e per periodi limitati nel tempo. Infatti il Nucleo non avendo competenza gestionale né rapporto di “lavoro” con l'Ente Locale, non può essere investito della competenza procedimentale ed assumere le relative prerogative e responsabilità.

Un'alternativa possibile ed opportuna, verosimilmente plausibile, sarebbe quella di creare un Ufficio Procedimenti Disciplinari con la contemporanea presenza del NdV e del segretario comunale, o nei casi in cui quest'ultimo sia incompatibile, con almeno un dirigente comunale.

Tuttavia se le funzioni di Ufficio Procedimenti Disciplinari siano attribuite, esclusivamente nell'ambito delle suddette particolari circostanze, al Nucleo di Valutazione dell'Ente, ancorché questo sia formato unicamente da professionisti esterni e quindi senza che il segretario comunale o che i dirigenti ne facciano parte integrante, le conseguenti decisioni, assunte nei confronti dei dipendenti e dirigenti comunali compreso lo stesso segretario, rimarrebbero comunque efficaci. Ciò sempreché ne sia stata preventivamente data adeguata pubblicità nel sito web dell'amministrazione comunale con la chiara specificazione della composizione dell'UPD, dei poteri attribuiti e del congruo personale assegnato tale da poterlo, appunto, qualificare come Ufficio. Infine, che tutto sia inequivocabilmente recepito nei vigenti regolamenti amministrativi dell'Ente Locale.

È del tutto evidente che un chiarimento in tal senso, da parte della Funzione Pubblica, è quantomeno auspicabile, in breve tempo, allo scopo di evitare casi di probabile contenzioso.

Note

[1] “Ne discende che quest’ultima, in assenza di una specifica previsione normativa, deve essere esclusa solo nelle ipotesi in cui l’attribuzione del potere ad altro soggetto, anche se momentanea e circoscritta al compimento del singolo atto, si risolverebbe nella mortificazione delle finalità che il legislatore ha inteso perseguire attraverso la previsione di un apposito ufficio per i procedimenti, competente ad irrogare le sanzioni più gravi, finalità già individuate da questa Corte nell’esigenza di offrire al lavoratore pubblico sufficienti garanzie di imparzialità, in ragione della “specializzazione” di tale organo e della sua indifferenza rispetto al capo della struttura del dipendente incolpato, coinvolto direttamente nella vicenda disciplinare (Cass. n. 11632/2016 e Cass. n. 5317/2017 cit.).”

[2] “Il legislatore non ha ritenuto di dovere imporre ulteriori vincoli alle amministrazioni ed anzi, attraverso il richiamo all’ordinamento proprio di ciascuna, ha inteso sottolineare la necessità di procedere alla individuazione, coniugando il rispetto della finalità sopra indicata con le esigenze organizzative di ciascun ente. Non a caso non sono state dettate prescrizioni in merito alla composizione collegiale o personale dell’ufficio né sono stati imposti requisiti per i soggetti chiamati a comporre l’ufficio medesimo. ...Il legislatore, come già detto, non ha limitato in alcun modo la potestà organizzativa di ciascun ente, sicché risulta privo di fondamento normativo l’assunto secondo il quale l’ufficio, oltre a dover essere necessariamente composto da più soggetti, non dovrebbe avere alcun’altra competenza se non quella relativa alla conduzione del procedimento disciplinare.

Né si può sostenere che, una volta esclusa la composizione plurisoggettiva dell’ufficio, il soggetto titolare del procedimento disciplinare dovrebbe condurre personalmente tutte le fasi e, quindi, procedere direttamente agli atti istruttori necessari. Il ricorrente, infatti, non considera che l’ufficio, sebbene non collegiale, ha una propria struttura amministrativa della quale può legittimamente avvalersi, sicché nulla impedisce che i singoli atti vengano materialmente compiuti da dipendenti assegnati all’ufficio stesso, purché il soggetto titolare del potere faccia poi propri i risultati dell’attività svolta dagli ausiliari, provvedendo alla contestazione dell’addebito, all’esame dell’istruttoria compiuta, alla irrogazione della sanzione.

[3] “E’ poi da escludere che il potere gerarchico attribuito al Direttore nei confronti di tutti i dipendenti dell’Agenzia Regionale sia ostativo alla attribuzione allo stesso Direttore delle competenze proprie dell’ufficio dei procedimenti disciplinari.

In merito va, infatti, precisato che il principio di terzietà, sul quale riposa la necessaria previa individuazione dell’ufficio dei procedimenti, postula solo la distinzione sul piano organizzativo fra detto ufficio e la struttura nella quale opera il dipendente, sicché lo stesso non va confuso con la imparzialità dell’organo giudicante, che solo un soggetto terzo rispetto al lavoratore ed alla amministrazione potrebbe assicurare.

Il giudizio disciplinare, infatti, sebbene connotato da plurime garanzie poste a difesa del dipendente, è comunque condotto dal datore di lavoro, ossia da una delle parti del rapporto che, in quanto tale, non può certo essere imparziale, nel senso di essere assolutamente estraneo alle due tesi che si pongono a confronto. La singola amministrazione, pertanto, può individuare l'ufficio dei procedimenti anche in un organo dotato di altri poteri, che, nella scala gerarchica dell'ente, lo rendono sovraordinato rispetto ai dipendenti nei confronti dei quali viene esercitato il potere disciplinare, purché venga garantita la distinzione, che è l'unica imposta dal legislatore, fra l'ufficio dei procedimenti e la struttura, intesa come singolo ufficio o unità operativa, nella quale l'incolpato opera.

Sulla base delle considerazioni che precedono va data continuità all'orientamento già espresso da questa Corte che, con la sentenza n. 4175 del 2 marzo 2015, sottolineata la "più ampia autonomia delle singole amministrazioni nell'individuazione dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari", ha ritenuto legittima la assegnazione al Direttore Regionale della titolarità del predetto ufficio, sulla base della disciplina regolamentare vigente presso le Agenzie delle Entrate."

[4] v. F. LAUDANTE in "La problematica dell'individuazione dell'organo competente, nell'ambito degli enti locali territoriali, alla nomina dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) - Commento a TAR Campania, Napoli, Sezione V, Sentenza n. 2347 del 2015- in Filodiritto;

[5] v. Cass. Sez. Lav. 5 febbraio 2004, n. 2168 e 30 settembre 2009, n. 20981.

TAG: *enti locali, sanzioni disciplinari, lavoro*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.