

*Città di Nola*



*Provincia di Napoli*

**COMUNE DI NOLA**  
PROVINCIA DI NAPOLI

COPIA

**Settore GESTIONE RISORSE UMANE**  
**Ufficio: GESTIONE GIURIDICA**

**N.Reg. Generale 92**  
**Del 14/02/2017**

**DETERMINA DIRIGENZIALE N. 28 DEL 14/02/2017**

**OGGETTO:** "Testo coordinato e commentato delle norme in materia di procedimento disciplinare e relative sanzioni negli enti locali". Approvazione

**IL DIRIGENTE**

**PREMESSO CHE**

- ❖ Nel rapporto di lavoro dipendente la parte datoriale ha il diritto di esigere dal prestatore di lavoro i correlativi obblighi della diligenza e della fedeltà, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 2104 e dell'art. 2105 del codice civile. L'inosservanza di tali obblighi conferisce al primo il diritto di esercitare nei confronti dell'altro l'azione disciplinare, di cui al successivo art. 2106, e di comminargli una sanzione commisurata alla gravità dell'infrazione, non esclusa, nelle ipotesi più gravi, la risoluzione del rapporto di lavoro per giusta causa.
- ❖ Fino al 1993 il rapporto di lavoro dipendente è stato regolato da ordinamenti diversi, a seconda che la parte datoriale fosse un imprenditore o una pubblica amministrazione, e l'esercizio del potere disciplinare e sanzionatorio è stato anch'esso regolato da norme di diversa estrazione, sia per quanto attiene alla tipologia delle fonti, regolanti la qualificazione delle infrazioni e le relative sanzioni, sia per quanto attiene alle modalità di svolgimento del procedimento disciplinare e sia, infine, per quanto attiene all'impugnativa dei relativi provvedimenti.
- ❖ A seguito del processo cosiddetto di "privatizzazione del pubblico impiego", iniziato con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, anche nel rapporto di lavoro dipendente da amministrazioni pubbliche le norme disciplinari sono state "contrattualizzate" e formalmente ricondotte ad un regime di tipo privatistico. La particolare natura della parte datoriale, titolare di una delle tre fondamentali funzioni dello Stato, ha determinato, tuttavia, la conservazione di norme di tipo precettivo, anziché dispositivo, altresì confermando la posizione prevalente della pubblica amministrazione, anche nella sua funzione di datore di lavoro, siccome preposta alla tutela degli interessi della collettività e non di un'impresa privata.

- ❖ Nel passaggio dal previgente regime, governato da norme di diritto pubblico, a quello attuale, di natura privatistica - o, meglio, contrattuale - le norme regolanti la materia disciplinare hanno vissuto una breve e controversa trasposizione nei contratti collettivi nazionali di lavoro dei diversi comparti del pubblico impiego, non sempre omogenea e coerente, fino a quando il legislatore, nel più recente passato, si è riappropriato della competenza normativa dettando in tale ambito norme imperative e non derogabili da parte della contrattazione collettiva e ciò sul presupposto del primato della legge che vige in un ordinamento di diritto positivo qual è il nostro.
- ❖ Tali ultime disposizioni di legge sono andate ad aggiungersi e in alcuni casi a sovrapporsi alle norme contrattuali, talvolta determinando situazioni di sostanziale antinomia che hanno ingenerato ragionevoli dubbi circa l'effettività della contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego.
- ❖ Sarebbe tuttavia riduttivo ritenere che la regolamentazione dell'esercizio del potere disciplinare nel rapporto di lavoro pubblico abbia conosciuto fasi di mera alternanza del potere normativo, passando da un ordinamento di diritto pubblico ad uno di natura pattizia e, infine, ad un altro di tipo misto. Si deve invece dare atto che il relativo processo ha portato alla formazione di un ordinamento specifico e particolarmente complesso, a causa della eterogeneità delle fonti e della molteplicità delle categorie di pubblici dipendenti, così da determinarne la particolarità nella particolarità e fino a formare quell'ordinamento specifico che nella sostanza è rimasto immutato fin dalle sue origini.
- ❖ Il rapporto di pubblico impiego, infatti, è nato con la pubblica amministrazione e con essa convive, per cui, se la pubblica amministrazione ha vissuto un'evoluzione che non ne ha mutato le funzioni ed i poteri, anche il rapporto di pubblico impiego è rimasto sostanzialmente uguale pur nell'evoluzione delle fonti regolatrici.

#### ATTESO CHE

- ❖ si è sentita la necessità di riunire in un unico testo coordinato le norme in materia di procedimento disciplinare nel pubblico impiego di tal che si rendesse maggiormente fruibile al responsabile del procedimento, al destinatario ed agli stakeholders il complesso normativo (leggi e contrattazione collettiva) attualmente slegato e disomogeneo;
- ❖ l'allegato "*testo coordinato e commentato delle norme in materia di procedimento disciplinare e relative sanzioni negli enti locali*" raccoglie le norme regolanti l'esercizio del potere disciplinare nell'ambito del rapporto di lavoro dipendente di pubblico impiego locale, con riguardo ai doveri ed alle responsabilità del pubblico dipendente, ai soggetti ed alle fasi dell'azione disciplinare.
- ❖ le norme in esso raccolte, siccome eterogenee, sono riportate in relazione alla relativa tipologia, iniziando da quelle di legge per finire con quelle contrattuali a loro volta suddivise in relazione alle tre diverse categorie dei dipendenti pubblici locali: **dipendenti nelle categorie, dirigenti, segretari comunali e provinciali**. Esse sono accompagnate da brevi annotazioni e commenti che ne agevolano la lettura e l'applicazione

#### DATO ATTO CHE

- ❖ allo stato quel che si sta verificando è un'inversione di tendenza, che riporta la competenza in materia disciplinare in sede legislativa piuttosto che contrattuale, di tal che il processo di

disapplicazione viene a verificarsi all'inverso, a favore della legge e non delle norme di natura pattizia.

- ❖ Non sono, in questo lavoro, considerate le norme aventi natura sanzionatoria in ambito diverso da quello disciplinare - quali, in particolare, quelle che prevedono la riduzione o la privazione della retribuzione di risultato per il personale di livello dirigenziale – né le altre norme di legge che attribuiscono rilievo disciplinare a determinati comportamenti (quali quelli contemplati dalla legge anticorruzione n. 190 del 2012), atteso che esse non modificano il procedimento né le sanzioni che costituiscono il principale argomento del presente lavoro.

## **CONSIDERATO CHE**

- ❖ Le norme disciplinari in ambito di pubblico impiego locale nascono con l'art. 220 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, la quale, tra l'altro, demandava all'autonomia regolamentare dei comuni la definizione delle norme riguardanti l'applicazione delle punizioni disciplinari.
- ❖ Nel più recente passato l'art. 51, comma 9, della legge 8 giugno 1990, n. 142, ha fatto espresso rinvio, per quanto attiene alle norme disciplinari, al d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, meglio conosciuto come Statuto degli impiegati civili dello Stato.
- ❖ Per effetto dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del rapporto di lavoro pubblico è ora demandata alle norme contenute nel capo I, titolo II, del libro V del codice civile, nonché alla legislazione speciale sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa ed alla contrattazione collettiva. Tali ultime fonti, in particolare, possono derogare alle norme di legge, regolamentari e statutarie, disapplicandole, salvo la legge non preveda un espresso divieto, stabilendo in tal modo una sorta di riserva.
- ❖ La disapplicazione di cui sopra è istituto giuridico che determina la prevalenza di una norma rispetto ad un'altra, secondo il criterio della successione temporale, ma senza abrogare la norma che cede il passo a quella superveniens, non avendone il potere. La norma disapplicata, in altre parole, non scompare dall'ordinamento ma viene resa inefficace e può tornare in vigore se la norma su di essa prevalente viene successivamente a ritrarsi.
- ❖ L'istituto della disapplicazione ricorre, tra l'altro, nel caso in cui la stessa materia sia regolata nel tempo da fonti diverse. Ricorre, cioè, tra quelle fonti che, non appartenendo alla stessa categoria, non consentono l'applicazione dei normali criteri per la soluzione delle antinomie né danno luogo ad abrogazione implicita.
- ❖ In un ordinamento di diritto positivo, tuttavia, la fonte normativa primaria è la legge; pertanto le altre fonti normative hanno il potere che ad esse la legge ha conferito e che allo stesso modo può riprendersi.
- ❖ In ambito di pubblico impiego l'istituto della disapplicazione opera anche in senso inverso, quando una disposizione di legge va disciplinare aspetti del rapporto di lavoro già demandati alla fonte contrattuale. In tal caso le norme colpite dalla disapplicazione sono quelle contrattuali in contrasto con una successiva disposizione di legge e tale circostanza ricorre, in particolare, in ambito disciplinare

## **VALUTATO COME**

- ❖ Le norme dettate in materia dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, fino al d.lgs. 165 del 2001, riguardavano solo le modalità del procedimento disciplinare, la relativa competenza e le modalità di impugnativa del provvedimento finale.
- ❖ La contrattazione collettiva ha poi individuato le infrazioni e le relative sanzioni disciplinari ed ha disciplinato forme di impugnativa dei provvedimenti sanzionatori che si sono aggiunte, senza sostituirle, a quelle previste dalla legge.
- ❖ Allo stato, per il personale nelle categorie, ossia non dirigente, le norme in materia disciplinare sono quelle recate dall'art. 23 del C.c.n.l. del 6 luglio 1995, dall'art. 24 dello stesso contratto, come modificato dall'art. 24 del C.c.n.l. del 22 gennaio 2004, e dagli articoli 3, 4 e 5 del C.c.n.l. dell'11 aprile 2008, per quanto attiene alle infrazioni ed alle sanzioni, nonché quelle di cui al C.c.n.q. del 23 luglio 2003, per quanto attiene alle procedure di arbitrato e conciliazione. Tali norme, siccome contrattuali, trovano applicazione per i soli dipendenti del comparto e, pertanto, per i soli dipendenti degli enti locali di livello non dirigenziale.
- ❖ Per il personale di livello dirigenziale le norme disciplinari sono contenute nel contratto collettivo della separata area di contrattazione sottoscritto in via definitiva il 22 febbraio 2010. Esso formalizza gli obblighi del dirigente, all'art. 5, e disciplina, ora, con gli articoli dal 6 al 10, sanzioni e procedure disciplinari prima inapplicabili al predetto personale.
- ❖ Infatti il processo di privatizzazione del pubblico impiego aveva portato a mutuare dal settore privato l'immunità del dirigente sul piano disciplinare per il quale restava applicabile solo il licenziamento, nel senso che qualsiasi infrazione poteva essere ritenuta sintomatica del venir meno del rapporto fiduciario posto a base del rapporto di lavoro, con la conseguenza che qualsiasi infrazione avrebbe potuto determinato la risoluzione del rapporto stesso. Le norme contrattuali hanno ora tipizzato le infrazioni e le sanzioni disciplinari applicabili al dirigente, di tal che in tale ambito la sanzione del licenziamento è solo la più grave e non più l'unica applicabile.
- ❖ Completa il quadro normativo contrattuale in materia disciplinare il contratto collettivo nazionale di lavoro della separata area dei segretari comunali e provinciali, sottoscritto in via definitiva 14 dicembre 2010, i cui articoli dal 3 al 9 disciplinano obblighi, sanzioni e relativo procedimento disciplinare.
- ❖ L'estensione delle norme disciplinari alle altre due categorie di dipendenti pubblici operanti nell'amministrazione pubblica locale (dirigenti e segretari) arriva, dunque, con più di diciassette anni di ritardo.

**RICORDATO CHE** sul piano legislativo le principali novità sono quelle recate:

- ❖ dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, introduttivo di significative innovazioni per quanto attiene: a) alle infrazioni sanzionabili; b) alle sanzioni; c) alla competenza per il procedimento disciplinare; d) all'impugnativa del provvedimento finale; e) alla relazione tra procedimento penale e procedimento disciplinare;
- ❖ dal d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, il quale, riaffermando i doveri del pubblico dipendente alla luce delle più recenti novità legislative ad essi correlati, ha riguardato anche l'aspetto sanzionatorio, sovrapponendosi alle norme contrattuali;

- ❖ dal d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, introduttivo una sorta di giudizio “per direttissima” in caso di flagranza.

### **TUTTO CIO' PREMESSO E CONSIDERATO**

**RITENUTO** di dover approvare l'allegato "**testo coordinato e commentato delle norme in materia di procedimento disciplinare e relative sanzioni negli enti locali**" che racchiude e omogeneizza tutta la attuale normativa nazionale rispetto alle modifiche e d integrazioni succedutesi nel tempo rispetto alla contrattazione collettiva nazionale vigente

**DATO ATTO CHE** il presente atto non comporta impegno di spesa;

**DATO ATTO PURE CHE** la Giunta Comunale con Delibera n. 10/2017 ha approvato il PEG provvisorio e affidato obiettivi ordinari e di mantenimento ai dirigenti;

**VISTO** l'art. 147 bis, comma 1, del testo unico sugli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera d) del decreto legge 10/10/2012, n.174, convertito nella legge 07/12/2012, n. 213, con riguardo al controllo preventivo sulla regolarità amministrativa e contabile, da esprimersi obbligatoriamente dal responsabile di servizio, attraverso apposito parere;

**CONSIDERATO** che il controllo di regolarità amministrativa sul presente atto (art. 147-bis D.Lgs. n. 267/2000) è esercitato dalla sottoscritta che ne garantisce la legittimità, la regolarità e la correttezza;

**APPURATA** la propria competenza all'adozione del presente atto visto il combinato disposto dei decreti sindacali n. 68 del 01.09.2015 e 21 del 01.06.2016

### **DETERMINA**

- DI APPROVARE** l'allegato "**testo coordinato e commentato delle norme in materia di procedimento disciplinare e relative sanzioni negli enti locali**" che racchiude e omogeneizza tutta l'attuale normativa nazionale, con le modifiche ed integrazioni succedutesi nel tempo, rispetto alla Contrattazione Collettiva Nazionale Vigente;
- DI PUBBLICARE** il presente atto
  - all'albo pretorio ON LINE per trenta giorni consecutivi
  - all'albo dei dipendenti
  - sul sito istituzionale del Comune ai sensi del D. Lgs. 33/2013
- DI INVIARE** la presente determinazione
  - ai Dirigenti
  - alle Posizioni Organizzative
  - all'Assessore al Personale

**IL FUNZIONARIO DIRETTIVO  
SERVIZIO STAFF GESTIONE RISORSE  
UMANE**

dr. Giuseppe Iandolo

**IL DIRIGENTE P.T. DEL SERVIZIO  
STAFF GESTIONE RISORSE UMANE**  
dr.ssa Maria Luisa Dovetto

**CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE**

Copia del presente provvedimento viene pubblicato all'albo Pretorio on line del Comune in data odierna per rimanervi quindici giorni consecutivi

Lì, 14/02/2017

**CERTIFICATO DI AVVENUTA PUBBLICAZIONE**

**SI CERTIFICA**

Che copia della presente determina è stata pubblicata dal giorno 14/02/2017 all'Albo Pretorio on line del Comune e vi resterà per 15 giorni consecutivi (n. 426 Reg. Pubbl.).

Lì, \_\_\_\_\_

Il Segretario Generale  
F.to

**COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE PER USO AMMINISTRATIVO**

Lì, \_\_\_\_\_

Il Dirigente di Settore  
dott.ssa Maria Luisa Dovetto