REPUBBLICA ITALIANA

REGIONE SICILIANA
PRESIDENZA
DIPARTIMENTO REGIONALE DEL PERSONALE
Servizio Ufficio Unico per i procedimenti disciplinari
Viale Regione Siciliana, 2226 – 90135 PALERMO
Telefoni : 091 7072854/857/826/73558/655 – Fax: 091 7072843

PG/2009/131371 ***del 28/07/2009***

OGGETTO: Rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare, le misure cautelari e altri adempimenti connessi di competenza dell'Amministrazione – indicazioni e precisazioni.

Ai Dipartimenti Regionali e
Uffici equiparati
Uffici del Personale
LORO SEDI

Agli Uffici Speciali
LORO SEDI

All' Ufficio di diretta collaborazione
del On.le Presidente della Regione
SEDE

Agli Uffici di diretta collaborazione
degli On.li Assessori
SEDE

e p.c. Al Segretario Generale

Ai Dirigenti Generali dei
Dipartimenti Regionali,
Uffici equiparati e Uffici Speciali

Al Dipartimento Regionale del
Personale
Servizio Gestione Giuridica del
Personale
SEDE

Alle segreterie regionali delle OO.SS.:
CISL FP, SADIRS, COBAS/CODIR,
CGIL FP,UIL FP,SIAD,UGL
LORO SEDI

L'instaurarsi di un procedimento penale nonché il passaggio in giudicato di una sentenza penale producono rilevanti refluenze sullo stato del rapporto di pubblico impiego. Esse, con riguardo all'ordinamento del personale del comparto non dirigenziale della Regione siciliana, sono state regolamentate nel contratto del quadriennio giuridico 2002-2005 e, più recentemente, nella tornata contrattuale 2006-2009, con l'introduzione di non poche innovazioni rispetto al quadro normativo precedente, sia in tema di rapporto con la responsabilità disciplinare, in particolare sotto l'aspetto procedurale, sia in tema di misure di natura cautelare di gestione del rapporto di lavoro.

L'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa in detto ambito presuppongono un'attività di indirizzo e di supporto nei riguardi degli uffici preposti alla gestione del personale, allo scopo di scongiurare, in tali fattispecie, una inadeguata gestione del rapporto di lavoro con conseguenze assolutamente pregiudizievoli dell'interesse pubblico alla tutela dell'immagine e del decoro e al buon andamento dell'Amministrazione.

In ragione di ciò, vengono formulate le seguenti direttive.

L'INFORMAZIONE DAGLI UFFICI GIUDIZIARI AI FINI DI UNA RILEVAZIONE PERIODICA DEI DIPENDENTI INTERESSATI A VICENDE PENALI

Affinché si realizzino i presupposti per il pieno e tempestivo dispiegamento degli effetti dell'illecito penale sul rapporto di lavoro, è indispensabile che si instauri un regolare, celere e sistematico flusso informativo tra gli uffici giudiziari e gli uffici del personale.

A tale scopo è intervenuto il legislatore con l'art. 129 del D.L.vo 28/07/1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) che ha introdotto l'obbligo a carico del pubblico ministero, quando esercita l'azione penale (art. 405 c.p.p.) nei confronti di un pubblico impiegato, di informare l'amministrazione di appartenenza, dando notizia del capo di imputazione ascritto.

Si sottolinea come eguale obbligo non è previsto in caso di applicazione di misure restrittive della libertà personale (arresto, fermo, custodia cautelare ecc…).

Ne discende che gli uffici del personale, avuta notizia da altre fonti dell'adozione di tali provvedimenti a carico di un proprio amministrato, sono chiamati ad attivarsi tempestivamente per ottenere la conferma ufficiale da parte delle autorità inquirenti, per i conseguenti adempimenti di competenza da adottarsi con l'urgenza dovuta.

Si fa presente che, secondo quanto prescrive il comma 3 bis del citato art. 129, il pubblico ministero, allorquando informa dello stato di arresto, fermo o di custodia cautelare di un pubblico dipendente, è tenuto ad indicare anche le "*…norme di legge che si assumono violate…*"

Un ulteriore obbligo è posto a carico dell'autorità giudiziaria dal comma 1 bis dell'art. 133 del D.L.vo n.271/89, introdotto dall'art. 3, comma 5, della legge n. 97 del 2001 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche) e cioè quello di comunicare all'Amministrazione di appartenenza la pronuncia del decreto che dispone il giudizio (art. 429 c.p.p.), riguardo ai delitti previsti dagli artt. 314, primo comma (peculato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319 ter (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale e

dall'art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383 (reati commessi da militari della Guardia di Finanza).

Tuttavia, in concreto, il circuito informativo, così come delineato dal quadro normativo sopra riportato, pone l'amministrazione, che ritenesse di limitarsi ad ottenere le comunicazioni formulate d'ufficio dall'Autorità giudiziaria, nella condizione di incertezza sugli esiti dell'azione penale a carico di propri amministrati su fatti che potrebbero avere rilievo disciplinare: sia perché l'obbligo di comunicazione del rinvio a giudizio è limitato solo ad alcuni dei delitti contro la pubblica amministrazione, non comprendendone diversi altri, certamente di non poca rilevanza (basti pensare all'abuso d'ufficio - art. 323, all'omissione d'atti d'ufficio - art. 328, ovvero alle diverse figure di reato di falso), sia perché, e ciò rappresenta una lacuna importante nel sistema vigente, non è previsto l'onere di trasmissione delle sentenze da parte delle cancellerie degli organi giudicanti.

A ciò si aggiunga anche la circostanza che, talvolta, gli atti con i quali gli Uffici giudiziari informano l'Amministrazione circa l'avvio, lo stato processuale o la conclusione dell'azione penale nei confronti di personale detenuto, rinviato a giudizio o condannato, pervengono saltuariamente in ragione del rilevante carico di lavoro dei predetti uffici.

Di conseguenza spetterà a ciascun ufficio del personale seguire diligentemente l'evolversi dei procedimenti penali, facendosi parte attiva con la necessaria solerzia nei confronti dell'Autorità giudiziaria, per ottenere su propria iniziativa e con regolarità le notizie sullo stato dei procedimenti penali nei confronti dei dipendenti amministrati, acquisendo con tempestività i provvedimenti via via adottati.

I predetti aggiornamenti dovranno essere trasmessi tempestivamente al Servizio Ufficio Unico per i procedimenti disciplinari di questo Dipartimento, fermo restando che, ove sussistano le condizioni di procedibilità per l'azione disciplinare, unitamente agli stessi dovrà pervenire rituale segnalazione di illecito disciplinare.

La trasmissione dei predetti dati consentirà il regolare aggiornamento della banca-dati, di cui si è dotato il Servizio Ufficio unico per i procedimenti disciplinari, al fine di avviare una costante attività di monitoraggio sullo stato dei procedimenti penali a carico dei dipendenti regionali. Si reputa utile, ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in ambito disciplinare, che ciascun Ufficio del Personale si doti, a sua volta, di una propria banca-dati, nella quale far confluire i dati dei propri dipendenti interessati a vicende penali.

A tale riguardo si sottolinea come la necessità dell'istituzione di una rilevazione costante – da aggiornare con cadenza periodica – dei dipendenti interessati a vicende penali, è stata ribadita dalla Corte dei Conti che ha sottolineato come *" il monitoraggio delle situazioni a rischio costituisce uno strumento indefettibile di buona amministrazione: nessun comportamento uniforme e obiettivo è possibile in assenza di sufficienti informazioni sulla situazione generale". (* Cfr. deliberazione n.4/96 Corte dei Conti-Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato).

Si ribadisce, pertanto, l'obbligo a carico degli Uffici del personale di porre in essere una costante attività di corrispondenza con gli uffici giudiziari, che non si limiti alla richiesta delle notizie aggiornate, ma consista <u>nell'effettiva acquisizione</u> di tali notizie adoperandosi, in caso di mancato riscontro, anche mediante accessi diretti alle cancellerie, nella superiore esigenza di garantire tempestività agli eventuali adempimenti di natura cautelare e disciplinare.

La cadenza periodica nell'inoltro delle richieste di notizie agli uffici giudiziari sarà stabilita dagli Uffici del Personale, considerato lo stato del procedimento e, comunque, in via ordinaria tale cadenza non potrà essere superiore al semestre.

Al verificarsi delle fattispecie previste dalla legge o dalla disciplina contrattuale i Dipartimenti interessati provvederanno ad adottare o proporre con la <u>massima tempestività, e comunque non oltre 10 giorni da quando il competente Ufficio del personale ha acquisito i provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria,</u> tutte le misure cautelari (sospensione cautelare obbligatoria, sospensione cautelare facoltativa, cessato lo stato di restrizione della libertà personale, trasferimento di sede, attribuzione di incarico differente da quello già svolto, collocamento in posizione di aspettativa o di

disponibilità) che la gravità del caso richiede, a tutela del buon andamento e dell'immagine dell'Amministrazione Regionale.

Peraltro, tale periodico aggiornamento si rende necessario anche al fine di dare puntuale esecuzione all'art. 21, comma 7, della l.r. n.10 del 2000 che prescrive alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di comunicazione trimestrale alla Commissione di garanzia per la trasparenza, l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni e la verifica delle situazioni patrimoniali, dei provvedimenti penali adottati a carico dei propri dipendenti (ordinanze di custodia cautelare, decreti di rinvio a giudizio e sentenze di condanna e di patteggiamento della pena).

Con l'occasione si ribadisce che la relazione trimestrale alla Commissione sopra indicata dovrà essere trasmessa per conoscenza al Servizio Ufficio Unico per i procedimenti disciplinari presso questo Dipartimento.

Conclusivamente, nell'evidenziare il principio dell'imprescrittibilità della responsabilità disciplinare, nel senso che le infrazioni commesse sono perseguibili anche dopo un lungo periodo di tempo dal loro verificarsi, in quanto venute alla luce tardivamente (Cons. Stato Sez. IV, 26/05/2006, n. 316), corre l'obbligo di rappresentare che comportamenti inerti o omissivi in questo ambito di attività, che dovessero causare la mancata attivazione o la decadenza del procedimento disciplinare, così come la mancata o non tempestiva adozione di misure cautelari, ovvero un danno all'Amministrazione, saranno, per converso, valutati per l'accertamento delle correlate responsabilità in capo ai dirigenti e funzionari competenti, per la conseguente adozione dei provvedimenti a loro carico per le omissioni o i ritardi eventualmente accertati.

MISURE CAUTELARI IN CASO DI PROCEDIMENTO PENALE

Fatta questa doverosa premessa generale, si evidenzia nel merito che la legge ed il Contratto Collettivo di lavoro per il comparto non dirigenziale della Regione siciliana prevedono, a tutela del buon funzionamento, efficienza e decoro dell'Amministrazione, oltre alle misure aventi carattere sanzionatorio, una serie di strumenti da adottarsi nei confronti dei dipendenti che, ritenuti responsabili di fatti penalmente perseguibili o già sanzionati, hanno pregiudicato il rapporto fiduciario con l'Amministrazione di appartenenza.

La regolamentazione delle misure cautelari conseguenti ad azione penale intrapresa nei confronti del dipendente, un tempo contenuta negli artt. 91-99 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 – T.U. imp. civ. Stato, va oggi rinvenuta in un quadro di disposizioni sia di fonte negoziale (art. 71 del C.C.R.L. del comparto non dirigenziale), che di fonte legislativa (art. 21, comma 10 della l.r. n. 10 del 2000, artt. 3 e 4 della L. n. 97 del 2001, art. 289 c.p.p.).

L'art. 71 del C.C.R.L. prevede, in particolare, tre tipologie di misure cautelari:

- sospensione obbligatoria (commi 1°, 4°e 5°)
- sospensione facoltativa (commi 2° e 3°)
- altre misure cautelari previste dalla Legge n. 97/2001 (comma 5°)

Poiché la predisposizione degli schemi dei provvedimenti cautelari di cui al citato art. 71 del C.C.R.L. è di competenza dei singoli Dipartimenti, presso cui il dipendente presta servizio, appare opportuno richiamare le norme che li disciplinano.

SOSPENSIONE OBBLIGATORIA
Art. 71, comma 1°

Il dipendente, che sia colpito da misura restrittiva della libertà personale, deve essere sospeso obbligatoriamente dal servizio per la durata dello stato di detenzione o di altra misura restrittiva della libertà: arresti domiciliari (salvo autorizzazione del giudice ad assentarsi per esercitare l'attività lavorativa ai sensi dell'art. 284, co. 3, c.p.p.), custodia in carcere, custodia in

luogo di cura, obbligo o divieto di dimora (salvo deroga autorizzata dal giudice ai sensi dell'art. 283, co. 5, c.p.p.).

Durante questo periodo, venendo meno il sinallagma proprio del rapporto di lavoro, è anche prevista la privazione della retribuzione.

Tuttavia, deve essere riconosciuta al dipendente un'indennità pari al 50% della retribuzione e, se dovuti, gli assegni familiari (art. 71, comma 7).

Cessato lo stato di restrizione della libertà, il dipendente potrà essere, previa presentazione di propria istanza, riammesso in servizio, con schema di provvedimento da emettersi, qualora ritenuto opportuno, entro 10 giorni dalla presentazione di detta istanza. Entro lo stesso termine l'Amministrazione lo potrà mantenere sospeso dal servizio, con provvedimento motivato, modificando la sospensione da obbligatoria a facoltativa, secondo quanto previsto dal comma 2 del medesimo art. 71, di cui si dirà oltre.

Art. 71, comma 4°

Il dipendente è obbligatoriamente sospeso dal servizio nei casi previsti dall'art.15 della L. 19 marzo 1990, n. 55 e successive modificazioni e integrazioni, nelle ipotesi previste dal comma 1 lettera a), lettera b) limitatamente all'art. 316 c.p., lettera c) e lettera f), secondo le modalità previste dallo stesso articolo di legge al comma 4 septies.

Art. 71, comma 5°

Un'ulteriore ipotesi di sospensione obbligatoria dal servizio è prevista dal combinato disposto di cui all'art. 71, comma 5° e art. 4 della L. 97/01.

In particolare, è obbligatoriamente sospeso dal servizio il dipendente che si sia reso colpevole di uno dei gravi delitti contro la pubblica amministrazione previsti dall'art. 3 della richiamata L. 97/01, (art. 314, primo comma, c.p.: peculato, art. 317 c.p.: concussione, art. 318 c.p.: corruzione per atto d'ufficio, art. 319 c.p.: corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio, art. 319 ter c.p.: corruzione in atti giudiziari, art. 320 c.p.: corruzione di persona incaricata di pubblico servizio), e per tali reati sia stato condannato con sentenza anche non definitiva, ancorché con sospensione condizionale della pena.

In relazione ai provvedimenti di sospensione obbligatoria sin qui illustrati, l'Amministrazione di appartenenza, dove il dipendente presta servizio, avuta contezza dei fatti e acquisiti i necessari atti da parte dell'Autorità giudiziaria, deve provvedere, entro i successivi 10 giorni, alla trasmissione dello schema di decreto di sospensione obbligatoria a questo Dipartimento.

Detto provvedimento dovrà produrre effetti retroattivi alla data di irrogazione della misura cautelare da parte dell'Autorità Giudiziaria o dalla emissione della sentenza.

SOSPENSIONE FACOLTATIVA

Art. 71, comma 2°

Qualora il dipendente sia stato sospeso dal servizio ai sensi del primo comma dell'art. 71 già esaminato, a seguito, quindi, dell'adozione da parte dell'Autorità giudiziaria di misura restrittiva della libertà personale, lo stesso dovrà fare istanza di riammissione in servizio alla fine del periodo di applicazione della misura restrittiva.

L'Amministrazione, entro 10 giorni dall'istanza, può riammetterlo in servizio o, con provvedimento congruamente motivato, prolungare la sospensione dal servizio fino alla sentenza definitiva.

Art 71, comma 3°

L'Amministrazione può sospendere il dipendente dal servizio nelle ipotesi in cui lo stesso venga sottoposto a procedimento penale che non comporti restrizione della libertà personale, quando sia stato rinviato a giudizio per fatti attinenti al rapporto di lavoro o comunque per fatti tali da comportare, se accertati, l'applicazione della sanzione espulsiva di cui all'art. 68 C.C.R.L., commi 7° e 8°. La sospensione dovrà avvenire entro 10 giorni dall'acquisizione dei relativi atti giudiziari.

In tal caso, detta sospensione facoltativa, ai sensi del comma 10 dello stesso art. 71, non può avere una durata eccedente i 5 anni, fermo restando che in ipotesi di intervenuta sentenza, anche non definitiva, di assoluzione, la sospensione deve essere revocata entro 10 giorni dalla conoscenza della sentenza. In ogni caso, l'Amministrazione, anche decorsi i 5 anni dall'adozione della sospensione de qua, può non revocare la sospensione per rilevanti motivi di opportunità. In tal caso la sospensione sarà sottoposta a revisione biennale.

Art. 71, comma 5°

Una disciplina particolare è prevista dall'art. 71, comma 5° per i seguenti reati:

- art. 314, primo comma, c.p. peculato
- art. 317 c.p. concussione
- art. 318 c.p. corruzione per atto di ufficio
- art. 319 c.p. corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio
- art. 319 ter c.p. corruzione in atti giudiziari
- art. 320 c.p. corruzione di persona incaricata di pubblico servizio

In relazione alla commissione di tali reati l'art. 71, comma 5, rinvia a quanto disposto dall'articolo 3 della L. 97/2001.

Quindi alla luce delle citate norme, nell'ipotesi in cui nei confronti del dipendente sia disposto il giudizio per i reati sopra elencati, l'Amministrazione di appartenenza, sempre negli indicati 10 giorni, può sospendere il dipendente o, in alternativa, disporne il trasferimento.

Resta fermo l'obbligo di sospensione (sospensione obbligatoria di cui si è già parlato con riferimento all'art. 71, comma 5), allorché nei confronti del dipendente sottoposto a giudizio sia emessa una sentenza di primo grado di condanna anche non definitiva.

Per quanto concerne l'adozione di un provvedimento di mobilità d'ufficio si richiama il contenuto dell'art.3 della L. 97/01 a mente del quale l'Amministrazione di appartenenza trasferisce il dipendente rinviato a giudizio ad un ufficio diverso da quello presso il quale prestava servizio al momento della commissione del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera a quelle svolte in precedenza, ovvero, può attribuirgli un incarico differente da quello già svolto.

Se, tuttavia, per la qualifica rivestita e per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare tale trasferimento d'ufficio, l'Amministrazione può porre il dipendente in aspettativa o in disponibilità, con diritto alla conservazione del trattamento economico, ad esclusione degli emolumenti connessi alle presenze in servizio.

Detti provvedimenti (trasferimento, attribuzione di altro incarico, collocamento in aspettativa o in disponibilità) perdono efficacia (qualora non intervenga sentenza di condanna definitiva) trascorsi cinque anni dalla loro adozione, o in caso di sentenza anche non definitiva di proscioglimento o di assoluzione.

In tale ultima ipotesi l'Amministrazione di appartenenza su richiesta del dipendente, dovrà reintegrarlo nel precedente posto di lavoro entro 10 giorni dalla comunicazione della

sentenza, a meno che non vi siano obiettive e motivate ragioni per le quali la reintegrazione possa pregiudicare la funzionalità dell'ufficio.

Evidentemente, le norme che regolano l'adozione di eventuali misure cautelari discendenti da vicende penali trovano applicazione, ove ne ricorrano i presupposti, anche nei confronti del personale dirigenziale in virtù delle recenti disposizioni contrattuali che, però, non prevedono per l'area dirigenziale sanzioni conservative, come invece previsto dal C.C.R.L. del comparto non dirigenziale, in quanto, come è noto, la tipologia del rapporto fiduciario che lega il dirigente all'Amministrazione, comporta che, al venir meno della fiducia, può conseguire solo il recesso del datore di lavoro.

Per quanto concerne la responsabilità dirigenziale sotto il profilo meramente disciplinare, si evidenzia come la Legge Delega n. 15 del 4 marzo 2009 (Riforma Brunetta), nell'ambito di una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione, ha introdotto un sistema più rigoroso in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici, con estensione anche al personale dirigenziale.

Ovviamente, si è in attesa dell'adozione del decreto legislativo di attuazione, nonché di una compiuta disciplina contrattuale, onde poter procedere a una puntuale definizione delle procedure, dei tempi e modalità in ordine al procedimento disciplinare a carico del personale dell'area dirigenziale.

Si fa riserva, pertanto, di impartire le necessarie istruzioni successivamente all'entrata in vigore delle norme di che trattasi, se e in quanto potranno essere immediatamente applicabili all'ordinamento regionale.

Nell'assicurare la completa disponibilità dell'Ufficio Unico per i procedimenti disciplinari per qualsivoglia chiarimento, si invitano gli Uffici in indirizzo alla scrupolosa osservanza delle medesime e a curare la massima diffusione della presente fra tutte le strutture dell'Amministrazione regionale.

Firmato
IL DIRIGENTE GENERALE
(Avv. Ignazio Tozzo)