

LA DISCIPLINA NEL CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA

IL D. LGS. 449/1992

PARERE

* * * *

Il presente parere ha ad oggetto il Decreto Legislativo del 30.10.1992 n. 449.

Come noto, si tratta della normativa con la quale sono state determinate le sanzioni disciplinari e sono stati disciplinati i procedimenti per la comminazione delle sanzioni e, dunque, per l'esercizio del potere disciplinare.

A titolo di premessa operativa, si precisa che la scrivente ha esaminato tutte le norme del Decreto Legislativo ed ha proceduto – di seguito, seguendo l'ordine progressivo delle norme medesime – ad evidenziarne le anomalie e/o le criticità, sorvolando su quelle disposizioni, o parti di esse, che non risultano particolarmente problematiche o potenzialmente lesive.

Ciò premesso, prima di passare ad esaminare singolarmente le norme, ci si permette una valutazione complessiva e generale sull'intera disciplina.

La valutazione dell'intero corpo normativo non è positiva. Occorre tenere presente che il Decreto citato è stato predisposto sulla falsariga del Regolamento di Disciplina vigente per la Polizia di Stato, di cui al risalente D.P.R. 737/1981, e di tale normativa ha purtroppo ereditato alcune criticità ed anomalie, tanto più da scongiurare ed evitare nel 1992, all'indomani dell'adozione della legge sulla procedimento amministrativo (L. 241/1990) e dei fondamentali principi dalla stessa propugnati.

Tale per cui deve rilevarsi come, nel 1992, anche all'indomani dell'adozione della citata legge, e dei passi in senso partecipativo fatti nella materia procedimentale a tutela dei destinatari dei provvedimenti, pure sussistendo alcuni migliorativi rispetto ai regolamenti, più vecchi, di altre forze di polizia ad ordinamento civile, quale il citato D.P.R., non è stata colta l'occasione per un vero ammodernamento del sistema sanzionatorio. Sistema che se, da un lato, deve assicurare e salvaguardare l'interesse dell'Amministrazione, risulta ancora troppo povero sotto il profilo delle garanzie di certezza del diritto, del diritto di partecipazione effettiva dell'inquisito al procedimento, del diritto di difesa e della tutela di un effettivo contraddittorio.

Segue

Sotto il profilo programmatico, si ritiene che la FP CGIL potrebbe predisporre una bozza di Decreto Legislativo, salvaguardando quelle norme che si sono rivelate positive, ed apportare le necessarie modifiche.

Il progetto normativo si rende ancor più necessario in considerazione della circostanza che dopo l'adozione del vigente Decreto sono state adottate norme con il medesimo interferenti. Prima fra tutte l'art. 653, comma 1 bis, c.p.p. che ha ridisegnato i confini e rapporti tra sentenza penale di condanna e procedimento disciplinare.

Opportuno sarebbe accompagnare la proposta normativa con una relazione esplicativa. Ciò premesso, si esaminano di seguito le singole norme.

ART. 2 <<Censura>>

L'art. 2 disciplina la censura che è la sanzione meno grave applicabile al dipendente. Trattasi di *<<dichiarazione di biasimo con la quale vengono punite lievi trasgressioni, negligenza in servizio, la mancanza di correttezza nel comportamento, il disordine della divisa o l'uso promiscuo di capi di vestiario della divisa con altri non pertinenti alla stessa; il contegno comunque scorretto verso superiori, pari qualifica, dipendenti, pubblico.>>*. Il 2^a comma stabilisce che è inflitta, per iscritto, dal direttore dell'ufficio dal quale il trasgressore gerarchicamente dipende. La norma sanzione è qui denominata censura, in altri regolamenti si parla di richiamo scritto.

La norma nel prevedere i casi di applicazione della sanzione, alle lettere *a, b, c, e* fa riferimento a comportamenti i quali non sono dettagliati, ma risultano eccessivamente generici. Le condotte punite con la censura – fatta eccezione per la condotta consistente nel *<<disordine della divisa o l'uso promiscuo di capi di vestiario della divisa con altri non pertinenti alla stessa>>* non sono specificamente descritte e per di più sono sovrapponibili.

Le lievi trasgressioni, la negligenza in servizio, la mancanza di correttezza nel comportamento, il contegno comunque scorretto verso superiori, pari qualifica, dipendenti, pubblico, sono condotte prive della necessaria specificità. Non solo.

Non v'è chi non veda come la condotta espressa in termini di lieve trasgressione sia di una tale genericità da finire per contenere tutte le altre, non specificamente determinate e sicuramente riconducibili alla prima.

Segue

D'altro canto è legittimo chiedersi quando una trasgressione di una norma giuridica o regolamentare, o di un ordine possa considerarsi lieve.

Forse con riferimento alle conseguenze producibili nel servizio. Ma non par dubbio che anche la violazione di una norma non particolarmente importante potrebbe avere ripercussioni e conseguenze negative potenzialmente ampie. Con la conseguenza che la lieve trasgressione, ove il termine lieve è connesso alla scarsa rilevanza di una norma o disposizione, potrebbe non esserlo se connessa a potenziali ed imprevisi effetti deleteri che produca.

Il problema non è di poco conto se si pensa che il dipendente disciplinarmente risponde per dolo o colpa e non a titolo oggettivo.

La possibilità di prevedere la gravità della violazione e/o delle conseguenze producibili e del loro stesso grado di gravità, incide sull'elemento psicologico e di conseguenza dovrebbe incidere sulla gravità della sanzione.

Vero è che formule così generiche non consentono al dipendente di avere certezza in ordine ai comportamenti sicuramente illeciti e dunque da evitare e sulla gravità dei comportamenti medesimi.

Si auspica l'adozione di un regolamento di disciplina che individui le fattispecie di illecito secondo criteri di necessaria specificità e tassatività. E' questa la vera sfida dei moderni regolamenti di disciplina, che devono essere finalizzati ad evitare di prevedere vuoti contenitori di comportamenti, così generali, da risultare riempibili all'occorrenza. E da non consentire l'imputabilità effettiva al trasgressore - non tanto della condotta - ma delle conseguenze di questa.

ART. 3 <<Pena Pecuniaria>>.

La pena pecuniaria consiste nella riduzione in misura non superiore a cinque trentesimi di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo.

Con la detta sanzione vengono punite molte infrazioni, tutte indicate nell'art. 3 citato.

Alcune di queste sono determinate e specifiche, altre, purtroppo sono prive di specificità e tassatività. Per cui potrebbe ripetersi quanto già detto.

In particolare risultano prive di specificità e tassatività le seguenti condotte:

la recidiva in una mancanza punibile con la censura;

Segue

la manifesta negligenza nel prendere visione dell'ordine di servizio; l'irregolarità nell'ordine di trattazione degli affari; la grave negligenza in servizio; il servirsi senza permesso per uso particolare di oggetti di pertinenza dell'Amministrazione o destinati a servizi o a vantaggio della medesima.

Le altre trasgressioni previste, diversamente, sono dotate di maggiore specificità.

ART. 5 << Deplorazione >>.

Anche qui le censure riguardano ancora la genericità che contraddistingue la previsione di alcuni dei singoli comportamenti, quali: la recidiva entro sei mesi delle infrazioni già punite con la pena pecuniaria; il dare prove manifeste di negligenza nel comando o nel mantenere la disciplina; il frequentare luoghi, persone o compagnie sconvenienti con evidente offesa alla dignità delle funzioni; la negligenza nel governo o nella cura delle condizioni di vita o di benessere del personale; le indebite osservazioni in servizio, il seminare malcontento fra i colleghi; la tolleranza di abusi commessi dai dipendenti.

Altresì contestabile la possibilità – di cui al n. 3 del medesimo articolo – di infliggere la deplorazione in aggiunta alla pena pecuniaria, in relazione alla gravità della mancanza. Poiché in tal modo si finisce, praticamente, per attribuire due sanzioni senza che ci sia una previsione dettagliata dei comportamenti che meritano una così efficace reazione punitiva.

Cenno a parte merita la disposizione di cui alla lettera *i*, la quale fa riferimento alla <<negligenza nel governo o nella cura delle condizioni di vita o di benessere del personale>>, soprattutto proprio con riferimento alle condizioni di vita e benessere dei dipendenti. A volere interpretare letteralmente la norma, si finisce in un ambito paludoso. Le condizioni di vita e benessere dei dipendenti sono connesse a tanti fattori e non solo alla diligenza di chi gestisce il personale. Sono connesse, per citare un esempio, alle condizioni del luogo di lavoro, alla rispondenza alle regole di salubrità e sicurezza degli ambienti, nonché al carico di lavoro che incombe sui singoli. Ecco allora che si ritiene non corretta la previsione di un illecito la cui perpetrazione non potrà mai dipendere solo dal comportamento colposo o doloso del soggetto che in quel momento gestisce il personale e che porta insito il pericolo di strumentalizzazioni. Soprattutto con riferimento a coloro che operano all'interno di luoghi di detenzione, sovraffollati, con

Segue

popolazione carceraria spesso afflitta da problematiche anche psichiatriche, con endemica carenza di personale.

ART. 6 <<Sospensione dal servizio>>.

Stesse censure di eccessiva genericità e mancanza di tassatività possono essere mosse alle disposizioni di cui alle lettere *a*, *e*, *g* ed *h* di cui all'articolo in esame.

Preoccupazione desta la condotta descritta alla lettera *e*), laddove si ritiene sanzionabile l' assidua frequenza, senza necessità di servizio, di persone dedite ad attività illecite o di pregiudicati. Non tanto con riferimento ai pregiudicati, quanto con riferimento alle attività illecite le quali sono qualsivoglia attività contro ed in violazione di norme giuridiche. Il concetto è troppo vago perché nell'illecito non è compreso solo l'illecito penale, ma anche altre attività che, purtroppo, nonostante in violazione di norme sono magari diventate attività praticate diffusamente. Si pensi, per un momento, alla pratica sicuramente illecita di emissione di assegni post datati.

Altrettanta preoccupazione suscita il comportamento definito quale <<denigrazione dell'Amministrazione o dei superiori>>, perché non v'è chi non veda come ogni comportamento fuori dalle regole sia suscettibile di offendere l'onore del Corpo d'appartenenza.

ART. 6 <<Destituzione>>.

Ancora eccessiva genericità e scarsa descrizione dei comportamenti illeciti:

La destituzione è infatti inflitta:

- a) per atti che rivelino mancanza del senso dell'onore o del senso morale;
- b) per atti che siano in grave contrasto con i doveri assunti con il giuramento;
- c) per grave abuso di autorità o di fiducia;
- d) per dolosa violazione dei doveri, che abbia arrecato grave pregiudizio allo Stato, all'Amministrazione penitenziaria, ad enti pubblici o a privati;
- e) per gravi atti di insubordinazione commessi pubblicamente o per istigazione all'insubordinazione;
- f) per reiterazione delle infrazioni per le quali è prevista la sospensione dal servizio o per persistente riprovevole condotta dopo che siano stati adottati altri provvedimenti disciplinari.

Segue

Nel caso della destituzione non può non sottacerci l'irrazionalità di avere previsto l'applicazione della sanzione espulsiva per comportamenti assolutamente privi della minima specificità e tassatività.

Cioè a dire che se pure può ammettersi certa genericità nella previsione di condotte illecite alla cui commissione segue la reazione sanzionatoria, tale genericità non è più legittima ed ammissibile quanto possa comportare la perdita del lavoro.

Così come prevista la norma di fatto autorizza l'Amministrazione ad adottare decisioni finanche arbitrarie, potendo muoversi nella massima libertà essendo tantissimi i comportamenti che senza alcuna difficoltà potranno essere ricondotti, peraltro indistintamente, in una delle ipotesi generali sopra indicate.

Si ritiene, in considerazione dell'importanza che riveste il lavoro e della stessa rilevanza - anche costituzionale - del relativo diritto, che i comportamenti e le fattispecie in presenza delle quali l'Amministrazione può contestare la destituzione dal servizio dovrebbero essere dettagliatamente definiti.

ART. 7 <<sospensione cautelare in pendenza di procedimento penale>>.

La norma prevede due fattispecie di sospensione cautelare.

La prima potrebbe definirsi obbligatoria, considerato il tenore del primo comma che la prevede e che testualmente stabilisce che *<<L'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, in stato di arresto o di fermo o che si trovi, comunque, in stato di custodia cautelare, deve essere sospeso dal servizio con provvedimento del Direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria.>>*.

Il secondo comma prevede, diversamente, una sospensione di carattere discrezionale, applicabile fuori dei casi del primo comma, per il caso in cui il dipendente sia sottoposto a procedimento penale, quando la natura del reato sia particolarmente grave.

Giova rammentare che il procedimento penale inizia con la richiesta di rinvio a giudizio (art. 416 c.p.p.) - o con il rinvio diretto a giudizio per le fattispecie in cui tale istituto è previsto - del soggetto-dipendente il quale acquisterà, da questo momento, la qualità di imputato, mentre durante la fase delle indagini preliminari, il medesimo riveste la qualità d'indagato.

Segue

Nella fattispecie della sospensione discrezionale dal servizio si ritiene troppo generico il riferimento alla <<natura del reato ... particolarmente grave>>, mentre sarebbe maggiormente rispondente a criteri di certezza del diritto lasciare quale discrezionale l'applicazione della sospensione cautelare ma predefinire le fattispecie di reato in presenza delle quali applicare eventualmente la cautela.

Merita la stessa censura di genericità il comma 3 della stessa norma a mente del quale <<In caso di mancata convalida dell'arresto o del fermo, e nei casi di cui al Capo V - Titolo I - Libro IV del codice di procedura penale, ove le circostanze lo consiglino, la sospensione cautelare può essere revocata>>. Non è condivisibile affidare la revoca al presupposto che <<le circostanze lo consiglino>>. Non sono infatti predefinite le circostanze che potrebbero portare alla determinazione.

Il comma 6 stabilisce testualmente: <<Quando da un procedimento penale comunque definito emergono fatti e circostanze che rendano l'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria passibile di sanzioni disciplinari, questi deve essere sottoposto a procedimento disciplinare entro il termine di 120 giorni dalla data di pubblicazione della sentenza, oppure entro 40 giorni dalla data di notificazione della sentenza stessa all'Amministrazione.>>. E' una norma che, a causa della propria formulazione, ha generato non pochi problemi interpretativi, in particolare con riferimento al termine di giorni 120 che la norma fa testualmente decorrere dalla pubblicazione della sentenza.

In particolare.

In primo luogo, si tratta di sentenza diversa dalla sentenza di condanna. E' stato inoltre ritenuto che in tale norma rientri la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, c.d. patteggiamento, ex art. 444 c.p.p..

In secondo luogo l'art. 545 c.p.p. stabilisce che la sentenza penale è pubblicata in udienza mediante la lettura del dispositivo. E' noto che, laddove non sia possibile procedere alla redazione immediata della motivazione, questa potrà essere depositata non oltre il quindicesimo giorno (art. 544, II c.p.p.) o, laddove sia particolarmente complessa, è il giudice stesso ad indicare il termine, non superiore a novanta giorni (art. 544 c.p.p.).

Segue

In tale caso si è posto il problema della decorrenza del termine, considerato che ove si facesse decorrere dalla pubblicazione, in carenza di contestuale deposito della motivazione, l'Amministrazione potrebbe non disporre della completezza di elementi sui quali valutare la necessità di esercitare il potere disciplinare. tale per cui l'orientamento prevalente ritiene che, anche contro l'evidente lettera della norma, il termine debba decorrere dalla conoscenza del passaggio in giudicato della sentenza. Tale soluzione risponde anche al fatto che l'organo giudiziario penale che adotta la sentenza non è tenuto a darne comunicazione all'Amministrazione di appartenenza del dipendente.

Ciò chiarito, si ritiene che la norma relativa ai termini d'inizio del procedimento disciplinare dovrebbe essere autonoma, e non inserita nell'ambito della disposizione che attiene alla sospensione cautelare dal servizio.

Dovrebbe inoltre avere una formulazione più chiara. E cioè, pur a volere mantenere inalterato il termine di giorni 120, dovrebbe stabilire con maggiore chiarezza, per ovvi esigenze di certezza del diritto, il dies a quo, onde evitare fraintendimenti.

Si ritiene altresì che dovrebbero essere specificati maggiormente i casi in cui il termine d'inizio del procedimento sia quello di giorni 120, considerato i diversi termini previsti per processi penali che si concludano con sentenza di condanna, di cui alla legge 19/90 ed alla legge 97/2001.

Si ritiene, altresì, che andrebbe previsto un termine perentorio di conclusione del procedimento disciplinare.

L'argomento deve essere approfondito.

Come precisato la norma in esame non riguarda procedimenti connessi a sentenze di condanna, fatta eccezione l'ipotesi del patteggiamento.

Tolta l'ipotesi del patteggiamento, accade in tutti gli altri casi che il dipendente che al termine del processo non abbia riportato una sentenza di condanna possa beneficiare solo del termine d'inizio del procedimento e non del termine finale.

Non si comprende il motivo per il quale colui il quale sia stato condannato con sentenza passata in giudicato possa beneficiare del termine d'inizio e conclusione del procedimento disciplinare, in totale 270 giorni, mentre colui il quale sia assolto,

Segue

prosciolto o altro possa beneficiare del solo termine d'inizio per poi rimanere sotto la spada di Damocle per un periodo di tempo non determinato, non determinabile e non soggetto a termini.

Questa è l'unica norma nell'attuale regolamento a prevedere un termine perentorio del procedimento. Che è quello d'inizio.

Vero è che la disciplina dei termini del procedimento disciplinare, sia con previsione dei termini d'inizio e che conclusione, meriti di essere inserita in una norma autonoma.

Magari con precise distinzioni eventualmente connesse ad esiti penali diversi. Ciò eliminerebbe incertezze. Occorrerebbe, nel caso, indicare in modo preciso il dies a quo di decorrenza del termine d'inizio nonché, allorché si disciplina il termine finale occorrerebbe indicare quale atto deve essere compiuto nel termine per la legittimità del provvedimento finale. Ed infatti, anche per i casi in cui sussistono termini finali di conclusione del procedimento, la Giurisprudenza ritiene che non vada computato nel termine finale il periodo intercorrente tra l'adozione del provvedimento sanzionatorio e la notificazione del medesimo, in considerazione della circostanza che il termine di giorni 10 previsto dal 4^o comma dell'art. 17 per la notificazione del provvedimento è universalmente, con orientamento giurisprudenziale consolidato, ritenuto termine ordinario e, dunque, derogabile.

Aggiungo che con l'occasione sarebbe grande prova di civiltà e rispetto dei diritti del lavoratore prevedere comunque termini d'inizio e conclusione del procedimento disciplinare, anche con riferimento a fattispecie disciplinari non connesse a procedimenti penali.

Giova precisare come anche sanzioni gravi, quali la sospensione e la destituzione, possano astrattamente essere inflitte indipendentemente dalla perpetrazione di reati. Si ritiene allora che sussista l'esigenza di ancorare a termini certi il procedimento disciplinare quando è in gioco l'attività lavorativa. Cioè a dire che l'esigenza di garanzia del dipendente, che ha titolo a non rimanere nell'incertezza, c'è sia nel caso in cui il dipendente sia stato *sub iudice* penale sia quando non sussista alcuna questione penale.

Segue

La circostanza che negli altri regolamenti di disciplina di altri corpi di polizia, più vecchi, non siano previsti termini per l'inizio e la conclusione dei procedimenti laddove non connessi a procedimento penale, è in qualche modo collegabile al fatto che la sospensione e la destituzione sono state originariamente introdotte quali sanzioni che seguivano la condanna a certi tipi di reato.

Considerata l'evoluzione normativa, considerato altresì il potere della P.A. di infliggere tali gravi sanzioni anche in assenza di rilevanza penale dei comportamenti illeciti, si ritiene che sussista la necessità di prevedere precisi termini di inizio e conclusione dei procedimenti disciplinari anche quando non connessi a procedimento penale, per la potenziale applicazione della sanzione della sospensione e della destituzione anche per illeciti non rilevanti penalmente.

ART. 8 << Rinvio >>.

L'art. 8 è una mera norma di rinvio al D.P.R. 3/1957.

Stabilisce testualmente che <<La sospensione cautelare per motivi disciplinari, gli effetti sulla progressione di carriera, l'esclusione e la ammissione agli esami e agli scrutini a seguito della sospensione per motivi disciplinari o penali, il computo della sospensione dal servizio a seguito di condanna penale e la revoca di diritto della sospensione, nonché la riabilitazione, la reintegrazione del dipendente prosciolto in sede di revisione del procedimento disciplinare, la reintegrazione del dipendente assolto in sede di giudizio penale di revisione, la premorienza del dipendente alla sentenza di assoluzione in sede di revisione sono regolati dalle norme contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con il [decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.](#) >>.

Valgano le seguenti precisazioni.

Segue

Il D.P.R. 3/1957 è il testo unico degli impiegati civili dello stato. Dall'entrata in vigore del D. LGS. 165/2001 tale normativa risulta applicabile solo ed unicamente per le categorie di dipendenti pubblici non ricomprese nella disciplina del citato Decreto Legislativo.

Non solo. Si tratta di normativa specificamente dettata allora per gli impiegati civili dello stato, pertanto è priva delle necessarie peculiarità che dovrebbero essere inserite con riferimento alla polizia penitenziaria ed a gli altri corpi del comparto sicurezza.

Non può neanche essere ignorata la datazione assolutamente risalente di una tale normativa per la cui applicazione attualizzata si è costretti a fare i conti con tutto la produzione normativa successiva, tra cui la nota legge 241/1990. Ciò che si vuol dire è che si tratta di una normativa approvata in un contesto storico, politico e sociale in cui la pubblica amministrazione era ben altra cosa.

Tale per cui af oggi sarebbe necessario, nel dettare una nuova normativa disciplinare, regolamentare direttamente in seno al regolamento medesimo le fattispecie di cui alla presente norma, evitando rinvii a normative esterne e per di più obsolete.

La norma stabilisce che il procedimento disciplinare inizia con la contestazione degli addebiti. Sarebbe stato preferibile specificare con la notificazione della contestazione all'inquisito, come più volte precisato dalla giurisprudenza.

Segue

Il secondo comma stabilisce la possibilità di integrazione della contestazione. Si ritiene che andrebbe prevista la necessaria indicazione espressa, nell'atto di contestazione, sul se segua l'integrazione. Ciò al fine di dare all'inquisito la possibilità di sapere fin da subito se quell'atto è già di per sé completo o se sarà integrato. Sarebbe opportuno prevedere che la contestazione possa essere integrata solo se di tale integrazione sia dato preventivo avviso all'inquisito.

Al comma 3 la norma indica gli avvisi che l'atto di contestazione deve dare all'inquisito. La norma non è priva di rilevanza in quanto si incastra con la l'esercizio delle facoltà difensive dell'inquisito. La norma fa riferimento alla possibilità di produrre <<*dichiarazioni testimoniali*>>, senza precisare se debbano essere scritte. Supponendo che debbano essere prodotte in forma scritta, si ritiene comunque che la norma dovrebbe prevedere la facoltà dell'inquisito di indicare persone a conoscenza dei fatti da sentire direttamente dal funzionario istruttore. L'inquisito può poi produrre documenti a propria difesa. Si è persa l'occasione di introdurre la testimonianza orale e la CTU.

ART. 21 << Disposizioni generali per l'irrogazione delle sanzioni >>.

Non è prevista la facoltà dell'inquisito di farsi assistere da un legale di fiducia.

La questione non è di poco conto, considerato che la scelta del difensore è inscindibilmente connessa al fondamentale esercizio del diritto di difesa, e che l'Avvocato del libero foro è in grado di assicurare una difesa tecnica al dipendente. Inoltre in tal modo è completamente escluso il rischio di soggezione del difensore laddove si tratti di un dipendente del Corpo Forestale. Peraltro, tale facoltà è già consentita alla Polizia Penitenziaria e ai Magistrati.

ART. 23 <<procedimento per l'irrogazione del richiamo scritto>>.

La norma stabilisce che l'organo competente contesta l'addebito nel più breve tempo possibile, e comunque entro trenta giorni <<*dall'accertamento del fatto*>>.

Premesso che la mancata previsione di termini perentori di inizio e conclusione del procedimento disciplinare non connesso a procedimento penale rende inutile la previsione di termini endoprocedimentali, che rimarranno inevitabilmente ordinatori, non si condivide che il termine decorra dall'accertamento del fatto. L'accertamento del fatto è oggetto del procedimento disciplinare e della fase istruttoria. Inoltre, non può

Segue

esserci certezza sul momento dell'accertamento, con conseguente incertezza sulla correttezza del momento dal quale si farà decorrere il termine: ci si chiede quando un fatto possa ritenersi accertato ai fini della contestazione degli addebiti. Sarebbe più corretto indicare, quale dies a quo, la conoscenza del fatto che sicuramente costituisce un dato certo.

Stessa censura può essere mossa all'art. 26, I comma, che ripete il concetto di <<accertamento del fatto>>.

ART. 30 <<procedimento>>.

La norma è insidiosa. Prevede l'ipotesi in cui al dipendente sia contestato un illecito sanzionabile con pena pecuniaria ma che, dopo le giustificazioni e l'istruttoria, risulti applicabile una sanzione più grave. In tal caso il Capo del Servizio, se ritiene completa l'istruttoria, trasmette gli atti alla Commissione di disciplina. Si ritiene, per opportuni fini di garanzia e tutela, che andrebbe prevista la necessità che il Capo del Servizio debba muovere nuove contestazioni all'inquisito il quale, evidentemente, non ha avuto la possibilità di difendersi con riferimento alla fattispecie aggravata.

ART. 31 <<Funzionario istruttore e consulente tecnico>>.

Il comma 3 stabilisce, per il caso di ricusazione del funzionario istruttore, che il medesimo funzionario venga sentito sull'opportunità di rinnovare gli atti istruttori. Se il funzionario istruttore si astiene o è ricusato è perché sussiste un motivo tale che compromette la imparzialità e la terzietà del funzionario. Va da sé che nessun contributo deve essere chiamato a dare il funzionario ricusato, e l'attività istruttoria andrà rinnovata.

Non risulta prevista la facoltà dell'inquisito di nominare il proprio consulente. E' una violazione del diritto al contraddittorio.

ART. 32 <<Facoltà del funzionario istruttore e consulente tecnico>>.

Al I comma si prevede che il funzionario istruttore può sentire testimoni e periti. Questa norma fonda il diritto dell'inquisito a richiedere che siano sentite persone da lui indicate a conoscenza dei fatti. Forse era il caso di introdurre una specifica norma indicante le facoltà difensive e di partecipazione la procedimento esercitabili dall'inquisito, in particolare quelle in fase istruttoria.

Segue

Sempre il I comma stabilisce che possono essere sentiti i <<periti>>. E qui non è dato comprendere cosa voglia intendersi con il termine perito. Nel processo penale è previsto il perito. Nel processo civile ed amministrativo è previsto il consulente tecnico d'ufficio. In questo procedimento disciplinare sono previste entrambe le figure. Del perito la norma nulla aggiunge.

Con riferimento al consulente tecnico, la norma stabilisce che svolge particolari indagini affidategli dal funzionario istruttore, ha facoltà di assistere all'assunzione di ogni mezzo di prova e di proporre al funzionario istruttore domande da rivolgere ai testimoni ed ai periti. Dunque, il consulente tecnico nel procedimento disciplinare non è un consulente tecnico nel senso che tale incarico assume nel processo.

Nel processo, il consulente tecnico è un ausiliario del giudice il quale è chiamato a rispondere a quesiti per la cui soluzione occorre possedere conoscenze tecniche in ambito medico, scientifico, contabile ecc. non possedute dal giudice.

Nel caso del procedimento disciplinare di cui si tratta, invece, sembra di essere in presenza della creazione di una figura di collaboratore del funzionario istruttore che sotto la sua guida assolve compiti particolari, ma che poi è presente in tutte le attività istruttorie.

Ci si chiede a cosa serva una tale figura. Ben venga il consulente tecnico che dia – con la propria specifica competenza in materie particolari – il necessario apporto all'istruttoria.

Ove l'Amministrazione abbia avvertito la necessità di coadiuvare il funzionario istruttore in indagini di particolare complessità, ben avrebbe potuto prevedere la facoltà per il funzionario istruttore di chiedere la nomina di un coadiutore nell'espletamento delle indagini, pur mantenendo egli stesso la qualifica e la responsabilità del compito assegnato.

ART. 35 << Modalità per la trattazione orale e per la deliberazione della Commissione di disciplina>>.

Il comma 6 prevede che la deliberazione sia sempre segreta. Non si comprende il motivo per il quale non si sia previsto il voto palese con indicazione del voto espresso dai singoli componenti della Commissione nel verbale della seduta.

Segue

ART. 37 << Deliberazione della Commissione di disciplina>>.

Non è stato previsto che il Capo del Corpo possa comminare una sanzione meno grave di quella indicata dalla Commissione di disciplina. E' una potestà che attiene alla clemenza del massimo organo del Corpo, forse solo retaggio della nostra cultura ma che non v'è ragione di non prevedere.

ART. 41 <<Rapporto tra procedimento disciplinare e giudicato amministrativo>>.

E' necessario specificare – stante la decorrenza del termine per la rinnovazione del procedimento dalla notificazione della sentenza – se la notificazione della sentenza debba farsi al Capo del Corpo o al Ministero competente. Sicuramente non all'Avvocatura dello Stato che ha patrocinato in giudizio l'Amministrazione.

All'ultimo rigo della norma v'è un errore di battitura. E' scritto <<provvedimento>> anzi che <<procedimento>>.

Quanto sopra meglio dedotto consente di ribadire la necessità di non perdere l'occasione di creare un sistema sanzionatorio coerente con i tempi, con gli interessi pubblici e con le esigenze di tutela dei lavoratori.

Roma, 20.12.2013

Avv. Emanuela Mazzola

8. Rinvio.

1. La sospensione cautelare per motivi disciplinari, gli effetti sulla progressione di carriera, l'esclusione e la ammissione agli esami e agli scrutini a seguito della sospensione per motivi disciplinari o penali, il computo della sospensione dal servizio a seguito di condanna penale e la revoca di diritto della sospensione, nonché la riabilitazione, la reintegrazione del dipendente prosciolti in sede di revisione del procedimento disciplinare, la reintegrazione del dipendente assolto in sede di giudizio penale di revisione, la premorienza del dipendente alla sentenza di assoluzione in sede di revisione sono regolati dalle norme contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con il [decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3](#).

9. Procedimento disciplinare connesso con procedimento penale.

1. Quando l'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento disciplinare ed a procedimento penale, il primo deve essere sospeso fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato.

TITOLO II

Procedimento disciplinare

Capo I - Principi generali

10. Procedura da osservare nel rilevare le infrazioni.

1. Ogni superiore è competente a rilevare le infrazioni.

2. Il superiore che rileva l'infrazione deve:

a) contestare, dopo essersi qualificato, la mancanza al responsabile;

b) procedere alla sua identificazione;

c) astenersi, di massima, dal richiamarlo in presenza di altre persone, tranne che le circostanze non impongano l'immediata repressione; in tal caso deve riferirsi unicamente al particolare fatto del momento;

d) dare le eventuali disposizioni atte ad eliminare o ad attenuare le conseguenze delle infrazioni;

e) inoltrare rapporto sui fatti all'organo competente ad infliggere la sanzione.

3. Il rapporto deve indicare chiaramente e concisamente tutti gli elementi oggettivi e utili a configurare l'infrazione e non deve contenere alcuna proposta relativa alla specie e all'entità della sanzione.

11. Modalità per l'irrogazione delle sanzioni.

Segue

1. L'organo competente ad infliggere la sanzione deve:

a) tener conto di tutte le circostanze attenuanti, dei precedenti disciplinari e di servizio del trasgressore, del carattere, dell'età, della qualifica e dell'anzianità di servizio;

b) sanzionare con maggior rigore le mancanze commesse in servizio o che abbiano prodotto più gravi conseguenze per il servizio, quelle commesse in presenza o in concorso con inferiori o indicanti scarso senso morale e quelle recidive o abituali.

2. Ogni sanzione deve essere inflitta previa contestazione degli addebiti e dopo che siano state sentite e vagliate le giustificazioni dell'interessato, nei modi previsti dall'articolo 12.

3. Nello svolgimento del procedimento deve essere garantito il contraddittorio.

4. La sospensione dal servizio e la destituzione vengono inflitte a seguito del giudizio del consiglio centrale di disciplina di cui all'articolo 13.

12. Contestazione degli addebiti e giustificazioni dell'interessato.

1. Per infliggere una sanzione, la contestazione degli addebiti dev'essere fatta per iscritto. Essa deve indicare succintamente e con chiarezza i fatti e la specifica trasgressione di cui l'incolpato è chiamato a rispondere; copia del foglio contenente le contestazioni deve essere consegnata al trasgressore e altra copia, firmata dallo stesso, deve rimanere agli atti del procedimento.

2. L'eventuale rifiuto a sottoscrivere deve risultare da attestazione scritta del capo dell'ufficio o del capo del reparto incaricato della consegna.

3. Con lo stesso atto formale l'incolpato deve essere avvertito che, entro il termine di dieci giorni dalla notifica, egli potrà presentare giustificazioni e documenti o chiedere l'audizione di testimoni o indicare le circostanze sulle quali richiedere ulteriori indagini o testimonianze. Tale termine può, a richiesta motivata dell'interessato, essere opportunamente prorogato di altri dieci giorni per una sola volta.

4. È in facoltà dell'incolpato di rinunciare al termine, purché lo dichiari espressamente per iscritto.

13. Consiglio centrale e consiglio regionale disciplina.

1. Con decreto del Direttore generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è costituito il consiglio centrale di disciplina, composto:

a) dal direttore di un ufficio centrale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria diverso dall'ufficio centrale del personale, che lo convoca o lo presiede;

b) da due funzionari dell'Amministrazione penitenziaria con la qualifica di dirigente superiore, che non prestino servizio presso l'ufficio centrale del personale;

2. Le funzioni di segretario sono svolte da un funzionario dell'Amministrazione penitenziaria inquadrato nella IX qualifica funzionale.

3. Con le stesse modalità si procede alla nomina di un pari numero di supplenti per i membri di cui alle lettere a) e b) del comma 1.

4. Con decreto del provveditore regionale è costituito, in ogni regione, il consiglio regionale di disciplina, composto da:

a) un funzionario dell'Amministrazione penitenziaria di qualifica non inferiore a primo dirigente, che lo convoca e lo presiede, con esclusione del direttore dell'istituto ove presta servizio l'incolpato;

b) due funzionari dell'Amministrazione penitenziaria inquadrati nella IX qualifica funzionale che non prestino servizio presso lo stesso istituto dell'incolpato;

c) due appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria con la qualifica di ispettore capo che non prestino servizio presso lo stesso istituto dell'incolpato.

5. Un dipendente dell'Amministrazione penitenziaria, fornito dei requisiti necessari, previsti dal relativo profilo professionale, funge da segretario.

6. Con le stesse modalità si procede alla nomina di un pari numero di supplenti per i membri di cui alle lettere a), b) e c) del comma 4.

7. Il consiglio regionale di disciplina è competente a giudicare gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria che prestano servizio nell'ambito della regione.

8. Il presidente o i membri dei consigli di disciplina possono essere ricusati e debbono astenersi ove si trovino nelle condizioni di cui all'[articolo 149 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3](#). Il relativo procedimento è regolato dal suddetto articolo.

Segue

9. Qualora il ricusato sia il presidente del consiglio regionale di disciplina, il Direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria provvede alla nomina del sostituto.

10. I componenti dei consigli di cui al presente articolo sono vincolati al segreto d'ufficio.

11. I componenti del consiglio centrale e dei consigli regionali di disciplina durano in carica due anni non rinnovabili.

Capo II - Procedimenti

14. Procedimento per l'irrogazione della censura.

1. Il procedimento per irrogare la censura deve svolgersi attraverso le seguenti fasi:

- a) contestazione scritta degli addebiti al trasgressore;
 - b) acquisizione delle giustificazioni scritte dall'interessato;
 - c) valutazioni delle giustificazioni addotte e degli elementi raccolti;
 - d) decisione;
 - e) notifica della decisione al trasgressore;
 - f) comunicazione della sanzione inflitta agli uffici interessati.
-

15. Istruttoria per l'irrogazione della pena pecuniaria, della deplorazione, della sospensione dal servizio e della destituzione.

1. L'istruttoria per irrogare la pena pecuniaria, la deplorazione, la sospensione dal servizio o la destituzione deve svolgersi attraverso le seguenti fasi:

a) il direttore dell'istituto, il capo dell'ufficio o del servizio che abbia notizia di un'infrazione commessa da un dipendente, per la quale sia prevista una sanzione più grave della censura, informa il provveditore regionale competente per la sede in cui lo stesso presta servizio, qualora l'infrazione comporti la sanzione della pena pecuniaria o della deplorazione; informa l'autorità centrale competente, qualora l'infrazione comporti la sanzione della sospensione dal servizio o della destituzione.

Segue

2. Le predette autorità, ove ritengano che l'infrazione comporti l'irrogazione di una delle predette sanzioni, dispongono che venga svolta inchiesta disciplinare affidandone lo svolgimento ad un funzionario istruttore che appartenga ad istituto, ufficio o servizio diverso da quello dell'inquisito e che sia di livello dirigenziale o inquadrato nella IX qualifica funzionale.

3. Per il funzionario istruttore valgono le norme sulla astensione e sulla ricusazione dei componenti i consigli di disciplina.

4. Egli provvede, entro dieci giorni, a contestare gli addebiti al trasgressore, invitandolo a presentare le giustificazioni nei termini e con le modalità di cui all'articolo 14, e svolge, successivamente, tutti gli altri accertamenti ritenuti da lui necessari o richiesti dall'inquisito.

5. L'inchiesta deve essere conclusa entro il termine di quarantacinque giorni, prorogabili una sola volta di quindici giorni a richiesta motivata dell'istruttore.

6. Questi riunisce tutti gli atti in un fascicolo, numerandoli progressivamente in ordine cronologico e apponendo su ciascuno foglio la propria firma, e redige apposita relazione, alla quale allega tutto il carteggio raccolto, trasmettendola all'autorità che ha disposto l'inchiesta.

7. Detta autorità, esaminati gli atti, se ritiene che gli addebiti non sussistono, ne dispone l'archiviazione con provvedimento motivato, ovvero li trasmette, con le opportune osservazioni, all'organo competente ad infliggere una sanzione minore.

8. Qualora gli addebiti sussistano, trasmette il carteggio dell'inchiesta, con le opportune osservazioni, al consiglio di disciplina competente in base al disposto degli articoli 3, 4, 5 e 6.

16. Procedimenti dinanzi al consiglio centrale o regionale di disciplina.

1. Il consiglio centrale o regionale di disciplina è convocato dall'organo competente indicato nell'articolo 13 entro dieci giorni dalla ricezione del carteggio. Nella prima riunione il presidente ed i membri del consiglio esaminano gli atti e ciascuno di essi redige dichiarazione per far constatare tale adempimento; indi, il presidente nomina relatore uno dei membri e fissa il giorno e l'ora della riunione per la trattazione orale e per la deliberazione del consiglio, che dovrà aver luogo entro quindici giorni dalla data della prima riunione del consiglio stesso.

Segue

2. Il segretario, appena terminata la prima riunione, notifica per iscritto all'inquisito che dovrà presentarsi al consiglio di disciplina nel giorno e nell'ora fissati, avvertendolo che ha facoltà di prendere visione degli atti dell'inchiesta o di chiederne copia entro dieci giorni e di farsi assistere da un difensore appartenente all'Amministrazione penitenziaria, o da un legale, o da un rappresentante sindacale, comunicandone il nominativo entro tre giorni; lo avverte inoltre che, se non si presenterà, né darà notizia di essere legittimamente impedito, si procederà in sua assenza.

3. Il difensore, se lo richiede, ha la facoltà di prendere visione degli atti prima della data della riunione e di chiederne copia; lo stesso non può intervenire alle sedute degli organi collegiali senza l'assenso dell'interessato.

4. Nel giorno fissato, aperta la seduta, il presidente, dopo aver fatto introdurre l'inquisito e l'eventuale difensore:

a) legge l'ordine di convocazione;

b) rende noti i precedenti disciplinari e di servizio dell'inquisito;

c) legge le dichiarazioni scritte dell'avvenuto esame, da parte propria e degli altri membri, degli atti dell'inchiesta formale;

d) fa leggere dal segretario la contestazione degli addebiti, le giustificazioni e la relazione del funzionario istruttore;

e) chiede se i membri del consiglio o l'inquisito desiderino che sia letto qualche atto dell'inchiesta e, se lo ritiene necessario, ne autorizza la lettura.

5. Il presidente, o i membri del consiglio previa autorizzazione del presidente, possono chiedere al giudicante chiarimenti sui fatti a lui addebitati. Questi può presentare una memoria preparata in precedenza e firmata, contenente la sua difesa, e può produrre eventuali nuovi elementi; la memoria e i documenti sono letti da uno dei componenti il consiglio ed allegati agli atti. Il presidente dà la parola al difensore, se presente, le cui conclusioni devono essere riportate nel verbale della seduta, ed infine chiede all'inquisito se ha altro da aggiungere. Udite le ulteriori ragioni a difesa ed esaminati gli eventuali nuovi documenti, il presidente dichiara chiusa la trattazione orale e fa ritirare l'inquisito ed il difensore.

6. Il consiglio, se ritiene di non poter esprimere il proprio giudizio senza un supplemento di istruttoria, sospende il procedimento e restituisce gli atti all'organo proponente indicando i punti sui quali giudica necessari ulteriori accertamenti.

7. Non verificandosi l'ipotesi di cui al comma 6 il consiglio delibera a maggioranza di voti, con le seguenti modalità:

Segue

a) il presidente sottopone separatamente a decisione le questioni pregiudiziali, quelle incidentali la cui decisione sia stata differita, quelle di fatto e di diritto riguardanti le infrazioni contestate e, quindi, i componenti del consiglio danno il loro voto su ciascuna questione;

b) qualora nella votazione si manifestino più di due opinioni, i componenti il consiglio che hanno votato per la sanzione più grave si uniscono a quelli che hanno votato per la sanzione immediatamente inferiore fino a che venga a sussistere la maggioranza. In ogni altro caso, quando su una questione vi è parità di voti, prevale l'opinione più favorevole al giudicando.

17. Deliberazione del consiglio di disciplina.

1. Il consiglio di disciplina, se ritiene che nessun addebito possa muoversi all'inquisito, lo dichiara nella deliberazione. Se ritiene che gli addebiti siano in tutto o in parte fondati, propone la sanzione da applicare. La deliberazione motivata viene redatta dal relatore o da altro componente il consiglio ed è firmata dal presidente, dall'estensore e dal segretario.

2. Copia della deliberazione con gli atti del procedimento e la copia del verbale della trattazione orale vengono trasmesse entro dieci giorni all'ufficio centrale del personale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

3. L'organo competente ad infliggere la sanzione provvede con decreto motivato a dichiarare l'inquisito prosciolto da ogni addebito o ad infliggerli la sanzione in conformità della deliberazione del consiglio, salvo che egli non ritenga di disporre in modo più favorevole all'inquisito, qualora si tratti delle sanzioni della sospensione dal servizio o della destituzione.

4. Il decreto deve essere comunicato all'interessato entro dieci giorni dalla sua data, nei modi previsti dall'articolo 104 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con il [decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3](#).

Capo III - Presentazione dei ricorsi amministrativi

18. Generalità.

Segue

1. I ricorsi amministrativi previsti dal presente decreto devono essere presentati all'organo che ha inflitto la sanzione, il quale li trasmette con le proprie osservazioni a quello competente per la decisione.

2. Si applicano, altresì, per quanto non previsto e se compatibili con le norme contenute nel presente Capo, le disposizioni di cui agli [articoli da 1 a 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199](#).

19. Riesame della sanzione della censura.

1. Avverso la sanzione della censura si ricorre all'organo gerarchicamente superiore a quello che ha irrogato la sanzione. Nel ricorso debbono essere indicati i motivi del provvedimento.

20. Riesame delle sanzioni della pena pecuniaria e della deplorazione.

1. Avverso le sanzioni della pena pecuniaria e della deplorazione è ammesso rivolgere istanza di riesame al Direttore generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

2. L'esito del riesame è fatto risultare dal decreto del Direttore generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, adottato in conformità della deliberazione del consiglio centrale di disciplina di cui all'articolo 13.

3. Si applicano, in quanto compatibili, le norme di cui agli articoli 16 e 17.

21. Riesame delle sanzioni della sospensione dal servizio e della destituzione.

1. Avverso le sanzioni della sospensione dal servizio e della destituzione è ammesso rivolgere istanza di riesame al Ministro di grazia e giustizia.

2. L'esito del riesame è fatto risultare da decreto ministeriale.

TITOLO III

Procedura per la riapertura del procedimento disciplinare

22. Riapertura del procedimento disciplinare.

1. Il procedimento disciplinare può essere riaperto se l'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria cui fu inflitta la sanzione disciplinare, ovvero il coniuge superstite o i figli, adducano nuove prove tali da far ritenere che possa essere dichiarato il proscioglimento dagli addebiti ovvero irrogata una sanzione di minore gravità.
 2. La riapertura del procedimento è disposta dal Direttore generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, su relazione del direttore dell'ufficio centrale del personale, ed il nuovo procedimento si svolge nelle forme previste dal Titolo II.
 3. Il Direttore generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, qualora non ritenga di disporre la riapertura del procedimento, provvede con decreto motivato, sentito il consiglio centrale di disciplina.
-

23. Effetti della riapertura del procedimento.

1. In caso di riapertura del procedimento, ove le circostanze lo consigliano, il Direttore generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria può disporre la sospensione degli effetti della sanzione già inflitta.
2. All'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria già punito, nei confronti del quale sia stata disposta la riapertura del procedimento disciplinare, non può essere inflitta una sanzione più grave di quella già applicata.
3. Qualora egli venga prosciolto o sia ritenuto passibile di sanzione meno grave, devono essergli corrisposti, in tutto o in parte, gli assegni non percepiti, escluse le indennità per servizi e funzioni di natura speciali o per prestazioni di lavoro straordinario, salva la deduzione dell'eventuale assegno alimentare già percepito.
4. La disposizione del comma 3 si applica anche nel caso in cui la riapertura del procedimento sia stata richiesta dal coniuge superstite o dai figli.

TITOLO IV

Norme transitorie

24. *Procedimenti disciplinari pendenti.*

1. I procedimenti disciplinari non ancora esauriti alla data di entrata in vigore del presente decreto, dovranno essere trasferiti ai nuovi organi disciplinari con le seguenti modalità.
 2. Qualora l'incolpato sia sottoposto a procedimento per la comminatoria di una sanzione disciplinare di stato, si applicano le norme e la procedura previste per la sospensione dal servizio o per la destituzione.
 3. Nell'ipotesi di riduzione dello stipendio valgono le disposizioni per la comminatoria della sanzione disciplinare della pena pecuniaria.
 4. Al personale nei cui confronti sia iniziato procedimento disciplinare per l'irrogazione dell'ammonizione o della consegna, si applicano le norme e la procedura predette per la censura.
 5. Per quanto non previsto dal presente decreto in materia di disciplina e di procedura, si applicano, in quanto compatibili, le corrispondenti norme contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con il [*decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.*](#)
-