

**- PROPOSTA DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DI DISCIPLINA
DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO -**

A titolo di prefazione operativa, si precisa che la scrivente O.S. ha esaminato tutte le norme del Decreto ed ha di seguito proceduto – seguendo l'ordine progressivo delle norme medesime – a evidenziarne le anomalie e/o le criticità.

In ragione di quanto sopra, si ritiene di non poter valutare positivamente il corpo normativo attualmente in esame in quanto, se pure individuabili alcuni aspetti migliorativi rispetto ai regolamenti di altre forze di polizia ad ordinamento civile, complessivamente non coglie l'occasione per avviare un reale ammodernamento del sistema sanzionatorio che, se da un lato, deve assicurare e salvaguardare l'interesse dell'Amministrazione, come disciplinato nella proposta 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.

Sotto il profilo programmatico, e con spirito assolutamente contributivo, la FP CGIL auspicherebbe quindi partire dal testo oggetto d'esame e proporre le necessarie modifiche alla bozza di regolamento proposta senza, tuttavia, aver l'ambizione di vanificarne l'impianto complessivo.

Ciò premesso, si esaminano di seguito le singole norme.

ART. 2 <<Sanzioni disciplinari>>.

Tra le sanzioni previste, alla lettera c, è prevista la sanzione della <<deplorazione con pena pecuniaria>>. Non se ne comprende il senso e la ratio, considerato che si tratta fondamentalmente di due sanzioni, di natura e specie diverse. Ci si chiede perché siano state unite due sanzioni. Se la ragione risiede nel fatto che la deplorazione - pure essendo una pena intermedia, e quindi già avente formalmente un certo peso - non sia avvertita come sanzione grave, la nuova previsione non pare giustificata. Ed infatti, anche se il singolo operatore l'avverte come sanzione blanda, la realtà è diversa. Trattasi comunque di sanzione con un certo peso, con conseguenze non prive di rilievo, anche laddove si tratti - per il caso di commissione di illecito dopo avere riportato già la sanzione della deplorazione o di reiterazione - di comminare la sanzione a soggetto che ha già riportato in passato la sanzione della deplorazione. Senza contare l'incidenza di una tale sanzione sulle valutazioni di fine anno, sulla progressione di carriera. Pertanto si ritiene che la deplorazione, già di per sé sanzione adeguatamente afflittiva, dovrebbe essere comminata da sola, e non con l'aggiunta di altre sanzioni.

ART. 3 <<Richiamo Scritto>>.

Nella prima parte della norma si ritiene manchi il soggetto, forse un errore di battitura. La norma recita testualmente: <<Il richiamo scritto è una dichiarazione di biasimo motivata che è inflitta per le seguenti motivazioni, qualora siano di lieve entità>>. Si ritiene che dopo la virgola debba inserirsi il soggetto e cioè <<le violazioni>>.

L'art. 3 alla lettera a) fa riferimento, quale comportamento sanzionabile, al <<comportamento poco diligente o non corretto in servizio>>. La norma è censurabile perché non descrive il comportamento illecito. Ci si chiede cosa debba intendersi per comportamento poco diligente. Diligente il comportamento lo è perché la norma così statuisce. Ma è poco diligente, ed allora quanto?

Ci si chiede anche cosa significhi <<comportamento non corretto>> in servizio. Il problema è dato dal fatto che formule così generiche non consentono al dipendente di avere certezza sui comportamenti sicuramente illeciti e dunque da evitare.

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.

ART. 4 <<Pena Pecuniaria>>.

Il secondo comma, alla lettera h, prevede la applicazione della pena pecuniaria per <<negligenza, imprudenza o inosservanza delle disposizioni sull'impiego dei mezzi o nell'uso, nella custodia e nella conservazioni di armi, esplosivi, mezzi, materiali, infrastrutture, carteggio e documenti>>. L'anomalia sta nell'aver accomunato la condotta relativamente ad armi ed esplosivi, e quindi a mezzi pericolosi, a quella che abbia ad oggetto carteggio, infrastrutture ecc..

ART. 5 << Deplorazione con pena pecuniaria>>.

Dell'abbinamento censurabile di queste due sanzioni si è già detto.

Le ulteriori censure riguardano ancora la genericità che contraddistingue la previsione dei singoli illeciti:

- lett. b), che fa riferimento a mancanze già sanzionate con sanzioni inferiori, se sono di <<particolare gravità>>;
- lett. e), la frequentazione di luoghi, persone o compagnie sconvenienti;
- lett. f), l'aver contratto debiti con le persone indicate alla lettera che precede;
- lett. n), emanazione di ordini, disposizioni <<lesivi della dignità personale>>;
- lett. q), <<qualsiasi altro comportamento...non espressamente previsto....>>

Cenno a parte merita la disposizione di cui alla lettera p), la quale fa riferimento alla <<negligenza nella gestione del personale e nella cura del buon andamento dell'ufficio o delle condizioni di vita e benessere dei dipendenti durante il servizio>>, 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 associate, 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.

ART. 6 <<Sospensione dal servizio>>.

Stesse censure di eccessiva genericità e mancanza di tassatività possono essere mosse alle disposizioni di cui alle lettere *c)*, *d)*.

V'è poi la lettera *h)*, che prevede quale condotta illecita il <<*vizio del gioco praticato in modo abituale*>>. Se si tratta di vizio, si rischia di sconfinare in un problema di dipendenza che andrebbe gestito – a pare di questa O.S. – con diversi strumenti correttivi.

ART. 7 <<Destituzione>>.

Ancora eccessiva genericità e scarsa descrizione dei comportamenti illeciti:

- lett. *b)*: mancanze di <<*massima gravità*>>;
- lett. *e)*: atti in <<*grave contrasto*>>;
- lett. *f)*: <<*grave abuso di autorità*>>;
- lett. *h)*: <<*gravi atti di insubordinazione*>>.

ART. 9 <<sospensione obbligatoria>>.

E' prevista per il caso di applicazione di misura cautelare personale, ad eccezione del divieto d'espatrio e della sospensione dall'esercizio della potestà genitoriale.

La norma non è condivisibile.

In primo luogo, in quanto la misura che impedisce l'esecuzione della prestazione lavorativa è la custodia cautelare in carcere e gli arresti domiciliari. Quindi non si vede perché, per il caso di altre misure cautelari meno gravi, per esempio l'obbligo di dimora, non possa prevedersi una sospensione di carattere non obbligatorio, bensì discrezionale.

Con riferimento alla sospensione della potestà genitoriale, trattasi di misura che potrebbe essere connessa ad un fatto abbastanza grave, tale da determinare il magistrato a sospendere l'esercizio della citata potestà. Se allora per tale ipotesi è possibile applicare discrezionalmente la sospensione cautelare, non si vede il motivo per il quale non disporre l'obbligo di sospensione solo per il caso di misure cautelari custodiali, che materialmente impediscono l'espletamento della prestazione lavorativa, così da rendere inevitabile la così detta sospensione obbligatoria. Ove l'obbligatorietà si riferisce proprio al fatto che, dato il regime custodiale detentivo e l'impossibilità per il dipendente di espletare la prestazione lavorativa, l'Amministrazione è costretta ad applicare la sospensione, altrimenti si verificherebbe l'anomala situazione in cui il dipendente detenuto o agli arresti domiciliari, non sospeso, fruirebbe di assenza giustificata dal servizio, con conseguente obbligo della P.A. di corresponsione dell'intera retribuzione.

Il comma 3 dell'art. 9 stabilisce che la sospensione obbligatoria può essere revocata allorché le misure cautelari vengano revocate o cessino. Inoltre, stabilisce che la revoca della sospensione cautelare può essere disposta <<se le circostanze lo consentono>>. In primo luogo, la norma risente dell'anomalo abbinamento della sospensione obbligatoria a misure cautelari anche diverse da quelle della custodia cautelare in carcere e degli arresti domiciliari. Cioè a dire, che terminata la custodia, acquisito il soggetto lo stato di libertà, la sospensione obbligatoria andrebbe revocata, salva l'applicazione della misura della sospensione <<facoltativa>>. In secondo luogo non si comprende cosa si vuole intendere con il riferimento alle circostanze. Quali sono le circostanze rilevanti? E cosa vuole dire che lo consentono? Quali sono gli elementi sui quali occorre fondare la valutazione discrezionale?

ART. 10 <<sospensione cautelare facoltativa in pendenza del procedimento penale>>.

Nonostante tutti i regolamenti di disciplina del comparto sicurezza facciano riferimento all'istituto in termini di sospensione facoltativa, sarebbe un passo avanti chiamarla sospensione cautelare <<discrezionale>>. Perché il termine facoltativo richiama l'esercizio del diritto, mentre la discrezionalità ben si attaglia alle potestà amministrative.

Anche con riferimento a tale articolo risulta censurabile il richiamo, contenuto al comma 2, al <<se le circostanze lo consentono>>.

ART. 11 << revoca della sospensione cautelare>>.

La norma indica anche i termini di inizio e conclusione del procedimento disciplinare connesso a processo penale.

Pensiamo che la disciplina dei termini del procedimento disciplinare meriti di essere inserita in una norma autonoma.

Crediamo, altresì, che sarebbe stato opportuno prevedere termini d'inizio e conclusione del procedimento disciplinare anche per le fattispecie non connesse a procedimenti penali, le quali spesso funzionano come una spada di Damocle sul lavoratore.

Le sanzioni gravi, quali la sospensione e la destituzione, possono essere inflitte anche 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 *sub iudice* penale sia quando non sussista alcuna questione penale.

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. 17 << Il procedimento disciplinare >>.

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.

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 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.

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.

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>>.

**FUNZIONE
PUBBLICA**



www.fpcgil.it



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, 10.02.2013

Il Segretario Nazionale Fp Cgil
Con deleg. Comparto Sicurezza
Fabrizio Fratini

Il Responsabile Nazionale Fp Cgil
Comparto Sicurezza
Francesco Quinti