

**IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE
RELATIVO AI SEGRETARI COMUNALI E
PROVINCIALI**
Criteri, disciplina e procedure alla luce della vigente
normativa

A cura della dott.ssa Fiona Brera

Milano, 23 settembre 2003

(aggiornato il 16 settembre 2004 con delibera n.456)

PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

NORME DI RIFERIMENTO

E' da rilevare, preliminarmente, il sostanziale vuoto normativo in materia, in quanto il C.C.N.L. di categoria non ha provveduto a dare una disciplina al riguardo. Una provvisoria, parziale regolamentazione del procedimento disciplinare è stata, pertanto, operata mediante la deliberazione del C.d.A. Nazionale n. 161/2001, che ha richiamato le seguenti norme:

D.P.R. 10.01.1957, n.3: T.U. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato e norme di esecuzione: il C.d.A. Nazionale, con la suddetta delibera, ha disposto l'applicazione, sotto il profilo sostanziale, delle "sanzioni disciplinari previste dagli artt. 78 e seguenti del D.P.R. 3/57". Tali norme non sono state più precisamente individuate, pertanto pare doversi fare riferimento alla vecchia disposizione dell'art. 33 della L. 604/1962 che, pur se abrogata dal D.P.R. 465/97, è l'unica legge che preveda in dettaglio gli articoli del D.P.R. 3/57 che devono essere estesi ai segretari comunali e provinciali.

Fra questi, sono compresi i seguenti articoli relativi alle infrazioni e sanzioni disciplinari: 78 I comma, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 I comma.

Da notare che, con sentenza 12-14 ottobre 1988 n. 971, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 85, lett. a) del D.P.R. 3/57 nella parte in cui non prevede, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare;

D.LGS. 165/2001: art. 55: norma richiamata dalla delibera 161/2001 per la disciplina degli aspetti procedurali;

L. 07.02.1990, N. 19 "Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti": per le parti non abrogate dalla successiva L. 97/2001;

L. 27.03.2001, N. 97 "Norme sul rapporto tra procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche".

Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica 28.11.2000 "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni".

NORME ATTINENTI, IN QUANTO RICHIAMATE O MODIFICATE DALLE NORME SUDETTE

Art. 2106 C.C.: Richiamato dall'art. 55 D.LGS. 165/2001;

Art. 7 commi I, V e VIII dello Statuto dei lavoratori (legge 20.05.1970, n. 300);

Artt. del codice penale richiamati, in particolare dalla L. 97/2001 o dalle altre norme del codice penale stesso:

- 19 “Pene accessorie: specie”,
- 28 “Interdizione dai pubblici uffici”,
- 29 “Casi nei quali alla condanna consegue l’interdizione dai pubblici uffici”,
- 31 “Condanna per delitti commessi con abuso di un pubblico ufficio o di una professione o di un’arte. Interdizione”,
- 32 quinquies “Casi nei quali alla condanna consegue l’estinzione del rapporto di lavoro o di impiego”,
- 314 “Peculato”,
- 317 “Concussione”,
- 318 “Corruzione per un atto d’ufficio”,
- 319 “Corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio”,
- 319ter “Corruzione in atti giudiziari”,
- 320 “Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio”,
- 444 “Applicazione della pena su richiesta”,
- 445 “Effetti dell’applicazione della pena su richiesta”,
- 651 “Efficacia della sentenza penale di condanna nel giudizio civile o amministrativo di danno”,
- 652 “Efficacia della sentenza penale di assoluzione nel giudizio civile o amministrativo di danno”,
- 653 “Efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare”.

DELIBERE RILEVANTI

C.d.A. Nazionale:

- n. 7 del 07.01.1999 ad oggetto “Articolo 17, comma 3, D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 – Nomina collegio arbitrale di disciplina”, con la quale si procede a costituire il collegio arbitrale di disciplina di cui all’art. 17, comma 3, del D.P.R. 04.12.1997, n. 465;
- n. 161 del 25.05.2001 ad oggetto “Criteri e procedura per l’irrogazione delle sanzioni disciplinari”, con la quale – preso atto della disapplicazione dell’art. 17 del D.P.R. 465/97 da parte del C.C.N.L. – si stabiliscono i criteri di ripartizione delle competenze nell’irrogazione di sanzioni disciplinari fra C.d.A. Nazionale e C.d.A. regionali, si riconosce vigenza al collegio arbitrale di disciplina istituito con la suddetta deliberazione 7/99 e si stabiliscono le regole da applicare in materia.;
- n. 93 del 26.03.2003 ad oggetto “Sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del giudizio penale. Richiesta di parere al Collegio Arbitrale di Disciplina”, con la quale – vista la modifica del Codice di procedura penale a seguito della quale nulla si prevede circa l’obbligo di sospensione del procedimento disciplinare in pendenza di procedimento penale, al contrario del previgente art. 3 che ne imponeva la sospensione – si procede a richiedere al Collegio Arbitrale di Disciplina, nella sua veste consultiva, apposito parere;
- n. 135 in data 22.05.2003 ad oggetto “Ripartizione delle competenze tra Agenzia Nazionale e Sezioni Regionali per l’istruzione dei procedimenti disciplinari e la conseguente irrogazione delle sanzioni disciplinari nei confronti dei segretari comunali e provinciali”, con la quale si ribadisce la ripartizione delle competenze così come stabilita nella richiamata delibera 161/2001;

- n. 136 del 22.05.2003 ad oggetto “Direttive in ordine alla nomina dei responsabili dei procedimenti disciplinari delle Sezioni regionali dell’Agenzia Autonoma per la Gestione dell’Albo dei Segretari comunali e provinciali”, con la quale il C.d.A. Nazionale dà mandato al Direttore Generale per la nomina dei responsabili dei procedimenti disciplinari nelle Sezioni regionali, fissando alcuni criteri;
- n. 171 del 22.07.2003 ad oggetto “Problematica relativa alla necessità di sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del giudizio penale: presa d’atto del parere espresso dal Collegio Arbitrale di Disciplina in data 20 giugno 2003”, con la quale il C.d.A. nazionale prende atto del fatto che il Collegio Arbitrale si è espresso nel senso di non ritenere più sussistente l’obbligo di sospendere il procedimento disciplinare nel caso di esercizio dell’azione penale, come era previsto dall’art. 117 del DPR 3/57, ma ha altresì evidenziato come possa, comunque, configurarsi “l’opportunità per l’Amministrazione di sospendere il procedimento disciplinare, laddove, nell’esercizio del suo potere discrezionale di valutazione dell’eventuale rilievo disciplinare di determinati comportamenti, ritenga che i fatti oggetto del giudizio disciplinare presuppongano un accertamento pregiudiziale in sede penale”.

PROCEDURA

Principi generali

Preliminarmente occorre stabilire quali siano i presupposti per l’avvio del procedimento. Dall’esame delle norme rilevanti pare poterli individuare in due diverse fattispecie:

- 1) la segnalazione da parte del Sindaco del Comune o del Presidente della Provincia presso la cui sede il Segretario presta servizio (in caso di sede convenzionata del Sindaco del Comune capo-convenzione), in quanto “capi della struttura” ai sensi dell’art. 55 del D.Lgs 165/2001. Le eventuali segnalazioni da parte di un Presidente di Provincia potranno essere di competenza della Sezione Regionale solo qualora si riferiscano ad un Segretario in disponibilità, non di fascia A, che sia stato assegnato quale reggente o supplente presso tale sede. Resta salva la facoltà dell’Agenzia di valutare d’ufficio se avviare l’istruttoria volta ad accertare l’esistenza dei presupposti per l’avvio del procedimento disciplinare, anche nel caso in cui non sia intervenuta alcuna segnalazione da parte del capo dell’ente locale, alla luce del rapporto di lavoro con l’Agenzia (anche sulla base del parere reso dal Collegio Arbitrale di Disciplina in data 10.10.2001). (Periodo aggiunto con delibera C.d.A. Sezione Lombardia n. 456 del 16.09.2004)
- 2) la comunicazione, da parte dell’Autorità Giudiziaria o dell’ente presso il quale il Segretario presta servizio, di sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti di tale soggetto.

E’ utile evidenziare che, ad avviso della scrivente, dall’esame delle norme emerge chiaramente come eventuali segnalazioni che pervengano all’Agenzia da parte di consiglieri, assessori, cittadini, ecc. non possano dare avvio ad un procedimento disciplinare, se non vi è una richiesta in tal senso da parte del Sindaco o del Presidente della Provincia competente.

Con l’istituzione del “sistema Agenzie” di cui all’art. 17, comma 76, della legge 15.05.1997, n. 127 e la sua relativa organizzazione, attuata con il D.P.R. 04.12.1997, n. 465, si era provveduto a dare una prima regolamentazione alla materia limitata, peraltro, alla ripartizione delle competenze fra C.d.A.

nazionale e C.d.A. regionali ed alla transitoria applicazione di norme (art. 17 D.P.R. 465/97), demandando alla contrattazione collettiva ogni ulteriore aspetto del procedimento disciplinare.

Successivamente il C.C.N.L. di categoria, siglato il 16.05.2001, all'art. 58, ha disposto la disapplicazione della disciplina di cui all'art. 17 del D.P.R. 465/97, senza regolamentare in alcun altro modo la materia.

Alla luce di ciò, in presenza di un sostanziale vuoto normativo in materia di procedimento disciplinare relativo ai segretari comunali e provinciali, il C.d.A. Nazionale ha provveduto, con la richiamata deliberazione n. 161 del 25.05.2001 (poi confermata dalla deliberazione n. 135/2003) a fissare i seguenti criteri:

- Il C.d.A. Nazionale è competente ad irrogare tutti i tipi di sanzioni disciplinari riguardanti i segretari che risultino iscritti esclusivamente alla fascia A dell'albo, compresi coloro che, posti in disponibilità, abbiano successivamente accettato di essere nominati titolari di un comune corrispondente ad una fascia demografica inferiore;
- il C.d.A. Nazionale è altresì competente ad irrogare nei riguardi di tutti i segretari comunali e provinciali, a qualsiasi fascia appartenenti, le sanzioni disciplinari che comportino la risoluzione del rapporto di lavoro;
- i C.d.A. Regionali sono competenti ad irrogare le sanzioni disciplinari, eccetto quelle che comportano la risoluzione del rapporto di lavoro, esclusivamente nei confronti dei segretari iscritti nelle fasce B e C dell'albo e di quelli iscritti contemporaneamente nelle fasce A e B, in quanto per essi l'art. 12, comma, 2 del D.P.R. 465/97 precisa che "il trattamento giuridico ed economico resta, in ogni caso, quello determinato dalla fascia del comune o della provincia in cui viene prestato servizio nel relativo periodo";
- è riconosciuta la vigenza del collegio arbitrale di disciplina, istituito con deliberazione del C.d.A. Nazionale n. 7/99, dinanzi al quale possono essere impugnati i provvedimenti di irrogazione delle sanzioni disciplinari adottati dai C.d.A. nazionale o delle sezioni regionali;
- sotto il profilo procedurale si applicano le disposizioni di cui all'art. 55 del D.Lgs. 30.03.2001, n. 165;
- sotto il profilo sostanziale si applicano le sanzioni disciplinari previste dagli artt. 78 e seguenti del D.P.R. n. 3 del 1957.

Dal punto di vista procedurale l'art. 55 del D.Lgs 165/2001 fissa solo alcuni principi generali:

- espresso richiamo della disciplina privatistica di cui all'art. 2106 del cod. civ. e dell'art. 7, commi I, V e VIII, della legge 20.05.1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori):
 - a) l'inosservanza della "Diligenza del prestatore di lavoro" (art. 2104 c.c.) e dell'"obbligo di fedeltà" (art. 2105 del cod. civ.) dello stesso possono dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari ai sensi dell'art. 2106 del cod. civ.;
 - b) le norme disciplinari relative alle infrazioni e conseguenti sanzioni, nonché le procedure di contestazione delle stesse, devono essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti e devono applicare quanto contenuto in accordi e contratti di lavoro ove esistenti (art. 7, I comma, L. 300/70);
 - c) i provvedimenti disciplinari più gravi del rimprovero verbale non possono essere in ogni caso applicati prima che siano trascorsi **cinque giorni** dalla contestazione per iscritto del fatto che vi ha dato causa (art. 7, V comma, L. 300/70);
 - d) non si può tener conto, ad alcun effetto, delle sanzioni disciplinari decorsi **due anni** dalla loro applicazione (art. 7, VIII comma, L. 300/70).
- definizione dei doveri del dipendente ad opera dei codici di comportamento, nonché della tipologia delle infrazioni e relative sanzioni da parte dei contratti collettivi.

- individuazione dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, secondo il proprio ordinamento. Tale ufficio contesta l'addebito al dipendente (su segnalazione del capo della struttura in cui il dipendente lavora), istruisce il procedimento disciplinare e applica la sanzione.
- Quando le sanzioni da applicare siano rimprovero verbale e censura, il capo della struttura in cui il dipendente lavora provvede direttamente.
- Ogni provvedimento disciplinare, ad eccezione del rimprovero verbale, deve essere adottato previa **tempestiva contestazione scritta dell'addebito al dipendente**, che viene sentito a sua difesa con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato. Trascorsi inutilmente **15 giorni** dalla convocazione per la difesa del dipendente, la sanzione viene applicata nei successivi **15 giorni**.
- Con il consenso del dipendente la sanzione applicabile può essere ridotta, ma in tal caso non è più suscettibile di impugnazione.
- Qualora i contratti collettivi non prevedano procedure di conciliazione, entro **20 giorni dall'applicazione della sanzione**, il dipendente, anche per mezzo di un procuratore o dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato, può impugnarla dinanzi al collegio arbitrale di disciplina dell'amministrazione in cui lavora, Il collegio emette la sua decisione **entro 90 giorni dall'impugnazione** e l'amministrazione vi si conforma, Durante tale periodo la sanzione resta sospesa.

Ad avviso della scrivente occorre coordinare quanto previsto dall'art. 55 del D. Lgs. 165/2001 con quanto stabilito dal D.P.R. 465/97 e successivamente disciplinato più in dettaglio mediante la deliberazione n. 161/2001 poi confermata dalla n. 135/2003 del C.d.A. Nazionale, relativamente alla titolarità del potere disciplinare.

Infatti, per quanto riguarda l'Agenzia, sarà il C.d.A. – nazionale o regionale, a seconda dei casi - ad applicare la sanzione. Tale competenza è espressamente sancita dal D.P.R. 465/97 (vedasi art. 6, I comma, lett. g), essendo, invece, l'art. 17 disapplicato dal C.C.N.L. di categoria). Da ciò pare discendere il conseguente obbligo per il C.d.A. Regionale, a cui pervenga la segnalazione da parte del Sindaco o del Presidente della Provincia di un comportamento rilevante ai fini disciplinari, di stabilire – prima di entrare nel merito della questione – se la competenza è propria o del C.d.A. Nazionale.

Il Responsabile dell'ufficio per l'istruttoria dei procedimenti disciplinari – previsto dall'art. 6, I comma, lett. h) - avrà, invece, il compito preliminare di valutare – a seguito del ricevimento di una segnalazione - se vi siano gli estremi per l'instaurazione di un procedimento disciplinare e di darne immediata comunicazione agli interessati, solo ai fini dell'art. 8 della L. 241/90, relativo alla semplice notizia dell'avvio del procedimento di istruzione della pratica volto alla determinazione della presenza o meno degli estremi che giustifichino l'instaurazione di un procedimento disciplinare. Conseguentemente, il responsabile procederà alla redazione di un'istruttoria le cui conclusioni – corredate della relativa documentazione – verranno trasmesse al C.d.A. regionale, affinché lo stesso assuma le relative determinazioni qualora ritenga (conformemente o contrariamente al parere espresso in tal senso da parte del Responsabile dell'ufficio per l'istruttoria del procedimento disciplinare) esservi gli estremi per dare avvio ad un procedimento disciplinare. Nel caso in cui il C.d.A. Regionale reputi sussistere la competenza del C.d.A. Nazionale al riguardo, si pronuncerà in tal senso e provvederà a disporre la trasmissione dei relativi atti al C.d.A. Nazionale. Riassumendo, pur non essendovi allo stato attuale chiarezza nella normativa vigente ed in mancanza di disposizioni di dettaglio al riguardo da parte del C.d.A. Nazionale, posta la suddivisione delle competenze fra C.d.A. Nazionale e C.d.A. Regionale fissata dalla richiamata delibera del C.d.A. Nazionale n. 161/2001, la suddivisione delle competenze all'interno delle singole Sezioni regionali, fra C.d.A. regionale e Responsabile dell'ufficio per l'istruttoria dei procedimenti disciplinari, pare potersi così delineare:

Responsabile dell'ufficio per l'istruttoria dei procedimenti disciplinari:

- 1) Raccoglie le segnalazioni provenienti dai Sindaci o Presidenti di Provincia (capo della struttura in cui il dipendente lavora": art. 55, IV comma, D.Lgs. 165/2001) e apre la relativa istruttoria volta ad assumere le notizie ed i documenti necessari a stabilire se i comportamenti segnalati possano avere qualsivoglia rilievo disciplinare. Dell'avvio di tale procedimento (**da non confondersi con l'avvio del procedimento disciplinare, atto eventuale e successivo**) deve essere data notizia agli interessati ai sensi degli artt. 7 e 8 della Legge 07.08.1990, n. 241. Quanto ai termini, non vi è un'espressa indicazione nelle norme vigenti, se non la generica previsione di cui all'art. 2, comma III della Legge 241/90, di **30 giorni**, il cui mancato rispetto, peraltro, non è sanzionato e che è superabile da una diversa previsione normativa specifica. Nel caso in esame segnalo che – pur non essendoci un espresso riferimento alle norme procedurali di cui al DPR 3/57 – nulla vieterebbe, in questa fase preliminare del procedimento disciplinare, di far riferimento ai termini ivi previsti, onde assicurare una certa garanzia di uniformità d'azione e trasparenza al procedimento stesso, con l'avvertimento che tali norme non sono sempre facilmente applicabili alla categoria dei segretari e che – probabilmente proprio per tale ragione – non erano state estese alla stessa dal sopra richiamato art. 33 della Legge 604/1962. Occorre, a tal proposito, rilevare che è orientamento prevalente della giurisprudenza, confortato da un parere in tal senso espresso dallo stesso Consiglio di Stato in veste consultiva (n. 497/2001 Comm. Spec. P.I.), ritenere applicabili ai fatti di rilevanza disciplinare che non abbiano dato luogo a procedimento penale, i termini previsti dal T.U. degli impiegati civili dello Stato n. 3/1957.
- 2) Al termine di questa prima fase istruttoria, rimette i relativi atti al C.d.A. corredati delle sue conclusioni (del termine di questa prima fase dà comunicazione agli interessati). Si segnala che – fra le disposizioni di cui al DPR 3/57 relative ai termini endoprocedimentali di cui si diceva al punto 1) – l'art. 110 prevede che l'inchiesta disciplinare debba essere conclusa entro “novanta giorni dalla nomina del funzionario istruttore” e che, solo per gravi motivi, tale termine possa essere prorogato per non oltre trenta giorni. Si potrebbe, quindi, far riferimento a questo termine relativamente alla conclusione di questa prima fase.
- 3) Assiste il C.d.A. in tutte le fasi successive, qualora lo stesso dia avvio al procedimento disciplinare, ricevendo gli eventuali atti documentali, predisponendo le eventuali comunicazioni ed integrando, di conseguenza, il relativo fascicolo.

Il C.d.A. Regionale:

- 1) Preliminarmente si pronuncia sulla sua competenza, dando mandato al Responsabile dell'ufficio per la trasmissione degli atti a Roma, qualora valuti sussistere la competenza dell'Agenzia Nazionale al riguardo; ciò anche qualora non vi sia stato un rilievo in tal senso da parte del Responsabile dell'ufficio, il quale può segnalare al C.d.A. Regionale la competenza del C.d.A. Nazionale anche prescindendo dall'istruzione della pratica;
- 2) qualora accerti la sua competenza, valuta l'istruttoria predisposta dal relativo Responsabile: se ritiene non sussistere gli elementi per l'apertura di un procedimento disciplinare, rimette gli atti al Responsabile perché dia apposita comunicazione agli interessati. Qualora assuma tale decisione in difformità al parere espresso dal Responsabile, parrebbe opportuna l'adozione di un apposito atto deliberativo;
- 3) pronunciandosi positivamente sulla sua competenza, qualora ritenga sussistere gli estremi per l'apertura di un procedimento disciplinare, provvede – nel medesimo atto deliberativo - a dare avvio alla procedura, contestando formalmente gli addebiti al segretario e fissando un giorno per sentirlo a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore o di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato. Tale audizione verrà svolta

dinanzi al C.d.A. Si ritiene che la delibera contenente il formale addebito al segretario, nonché la fissazione del giorno di “udienza” vada formalmente inviata al segretario (tramite raccomandata postale con avviso di ricevimento o altro metodo di trasmissione idoneo) e, comunque, comunicata al Sindaco o Presidente della Provincia. Trascorsi inutilmente **15 giorni** dalla convocazione per la difesa del segretario, la sanzione viene applicata nei successivi **15 giorni**, con un apposito ulteriore provvedimento deliberativo (art. 55 D.Lgs. 165/2001).

- 4) A conclusione di tale procedimento il C.d.A. può ritenere prevalenti le giustificazioni addotte dal segretario ed assumere il conseguente provvedimento di “archiviazione”, non applicando alcuna sanzione, oppure considerare fondate le censure mosse ai comportamenti da lui tenuti e, quindi, applicare la relativa sanzione disciplinare, con apposito provvedimento deliberativo. Esso andrà comunicato al Segretario ed al Sindaco o Presidente della Provincia interessati, qualora si tratti di provvedimento di “archiviazione”. Qualora si tratti di provvedimento sanzionatorio di censura andrà comunicato al Sindaco, il quale provvederà alla materiale irrogazione della sanzione stessa, in quanto in tale caso è il capo struttura (Sindaco o Presidente della Provincia) che provvede all’irrogazione mediante comunicazione all’interessato della sanzione stessa; dovrà invece essere irrogato direttamente al Segretario da parte del C.d.A. qualora si tratti di provvedimento sanzionatorio più grave della censura e, comunque, comunicato al Sindaco, per l’effettiva applicazione della sanzione irrogata dal C.d.A.

A parte i termini endoprocedimentali sopra evidenziati, non vengono fissati altri termini, qualora il procedimento disciplinare non consegua alla comunicazione di una sentenza penale irrevocabile di condanna, caso questo disciplinato da apposite norme di legge, che esamineremo successivamente.

L’unico altro riferimento temporale - peraltro generico - contenuto nell’art. 55 del D.Lgs 165/2001 consiste nella **previa tempestiva** contestazione scritta dell’addebito al dipendente, che deve precedere ogni provvedimento disciplinare e che viene effettuata proprio con la notifica della delibera di cui al punto 3).

Occorre evidenziare come l’art. 55, comma 6, preveda la possibilità che la sanzione applicabile sia ridotta, con il consenso del dipendente; ma in tale caso la sanzione non è più suscettibile di impugnazione. Ritengo che di tale opportunità debba essere data notizia al Segretario nel provvedimento di irrogazione della sanzione, fissando un termine, trascorso il quale – senza una manifestazione di accettazione della sanzione ridotta e conseguente rinuncia all’impugnazione della stessa – la sanzione irrogata si riterrà definitiva (salvo la possibilità per il Segretario di impugnare tale provvedimento).

Entro **20 giorni** dall’applicazione della sanzione il Segretario può impugnare il relativo provvedimento dinanzi al Collegio Arbitrale di Disciplina, costituito con deliberazione del C.d.A. nazionale n.7 del 07.01.1999 e successivamente confermato con deliberazione del C.d.A. Nazionale 161/2001. L’impugnazione può essere fatta anche per mezzo di un procuratore o dell’associazione sindacale cui il Segretario aderisce o conferisce mandato. Il Collegio emette la sua decisione entro **90 giorni** dall’impugnazione e l’amministrazione vi si conforma. Durante tale periodo la sanzione resta sospesa (art. 55, comma 7, D.Lgs. 165/2001).

Procedimento disciplinare conseguente a sentenza penale di condanna

In tal caso occorre prendere in esame due norme fondamentali, sopra richiamate: la **Legge 19/90** e la **Legge 97/2001**. Entrambe influiscono sui termini di instaurazione o di proseguimento del procedimento disciplinare a seguito di condanna penale. Il coordinamento di tali due norme non è agevole: occorre, peraltro, rilevare che **la legge 97/2001 (successiva nel tempo) non abroga la precedente 19/90**.

Occorre preliminarmente evidenziare come la legge 19/90 sia stata emanata a seguito dell'intervento della **Corte Costituzionale**, che con **sentenza n. 971/1988** aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art 85 D.P.R. 3/57, nella parte in cui non prevedeva, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare. Infatti, l'art. 9, I comma, della L. 19/90 sancisce: "Il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. E' abrogata ogni contraria disposizione di legge."

Al contrario, la L. 97/2001 è intervenuta successivamente alle vicende di "tangentopoli", che hanno creato un clima di sfiducia nelle istituzioni e nella capacità della Pubblica Amministrazione di "fare pulizia" al suo interno, reintroducendo la pena accessoria dell'estinzione del rapporto di impiego o di lavoro anche se solo per ipotesi delittuose di maggiore gravità, a cui consegue una condanna a pena detentiva non inferiore a tre anni.

Dall'esame dei due testi normativi pare poter enucleare i seguenti principi:

- l'efficacia della sentenza penale irrevocabile di assoluzione nel giudizio per responsabilità disciplinare quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale o che l'imputato non lo ha commesso (modifica al I comma dell'art. 653 c.p.p. operata dall'art. 1 della L. 97/2001);
- l'efficacia di giudicato della sentenza penale irrevocabile di condanna nel giudizio per responsabilità disciplinare quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso (comma Ibis dell'art. 653 del c.p.p., come aggiunto dall'art. 1 della L. 97/2001);
- attribuzione di efficacia di giudicato nei procedimenti disciplinari anche alle sentenze pronunciate ex art. 444 del c.p.p (sentenze di patteggiamento): ciò lo si evince dal combinato disposto degli artt. 653 e 445 c.p.p., come modificati dalla L. 97/2001;
- trasferimento d'ufficio del dipendente di amministrazioni o di enti pubblici a prevalente partecipazione pubblica nei confronti del quale sia disposto il rinvio a giudizio per i delitti previsti dagli artt. 314 I comma (peculato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319ter (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) c.p. e dall'art. 3 L. 9.12.1941, n. 1383 (delitto commesso da personale appartenente alla Guardia di Finanza): art. 3 L. 97/2001. In dottrina si propende per la natura facoltativa di tale provvedimento;
- sospensione dal servizio in seguito a condanna, anche non definitiva ed anche qualora sia concessa la sospensione condizionale della pena, per uno dei delitti previsti dall'art. 3, comma I, L. 97/2001: a differenza della precedente, tale misura pare essere doverosa per la P.A. interessata, in quanto la norma non sembra lasciare alcun margine di valutazione;
- reintroduzione nell'ordinamento della risoluzione automatica del rapporto di lavoro (che ne era stata espunta con l'art. 9 della L. 19/90): vedasi art. 32 quinquies c.p., introdotto dall'art. 5, I comma, L. 97/2001. Tale pena accessoria è prevista solo per le fattispecie di reato di cui all'art. 3, comma I, della stessa legge e solo qualora sia prevista la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore ai tre anni;
- in linea generale, l'art. 9, comma II, della L.19/90, stabilisce che la destituzione di diritto dall'impiego può essere sempre inflitta a seguito di procedimento disciplinare che deve essere proseguito o promosso entro **centottanta giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi novanta giorni**;
- il comma IV dell'art. 5 della L. 97/2001 dispone, invece, che - al di fuori di quanto stabilito dall'art. 32 quinquies del c.p. - nel caso in cui sia pronunciata sentenza irrevocabile di condanna nei confronti dei dipendenti indicati nel comma I dell'art. 3, solo per i reati ivi previsti e per i

quali vi sia una condanna a pena inferiore a tre anni, l'estinzione del rapporto di lavoro può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare, che deve avere inizio o proseguire entro il termine di **novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento disciplinare e deve concludersi (salvi termini diversi previsti dai C.C.N.L.) entro centottanta giorni decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento, anche per fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della L. 97/2001 (Sentenza 21-24 giugno 2004, n. 186 della Corte Costituzionale)**

- le norme della L. 97/2001 prevalgono su qualsiasi disposizione di natura contrattuale regolante la materia e non possono essere da queste derogate.

In definitiva, nel caso di instaurazione di procedimento disciplinare a seguito di sentenza penale di condanna, si procederà secondo i criteri di ripartizione delle competenze sopra evidenziati, con la differenza che il procedimento è, in questo caso, soggetto a termini di decadenza (così si è pronunciata la giurisprudenza al riguardo).

Segnalo, al riguardo del contemperamento delle suddette Leggi 19/90 e 97/2001, che l'orientamento più condivisibile – secondo il quale la legge 97/2001 non ha abrogato la disciplina generale del termine di avvio dei procedimenti disciplinari di cui all'art. 9, comma 2, della Legge 19/1990, se non limitatamente alla materia dei reati di cui all'art. 3, comma I, della L. 97/2001 – è avvalorato sia da un parere in tal senso espresso dal Consiglio di Stato, nell'Adunanza della Commissione Speciale Pubblico Impiego del 05.11.2001, che dalla sentenza del T.A.R. del Lazio, sez. I ter, del 12.12.2002.

Infine, segnalo che dall'esame di numerose sentenze al riguardo, nonché del parere del Consiglio di Stato sopra evidenziato, si traggono interessanti ulteriori spunti relativi all'argomento oggetto del presente parere:

- 1) La giurisprudenza prevalente ritiene che i termini di cui alle leggi 19/90 e 97/2001 siano perentori, ma esclude l'applicabilità di tali termini nei casi di procedimento disciplinare da instaurarsi a seguito di sentenza che applica la pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p (c.d. patteggiamento), ciò in quanto, se la contrazione dei termini che derivano dalle richiamate due leggi rispetto ai termini endoprocedimentali fissati dal DPR 3/57, per l'espletamento dell'attività istruttoria, “è giustificabile quando i fatti risultino accertati all'esito del dibattimento, non così può dirsi in caso di applicazione della pena su richiesta delle parti, che non presuppone quella compiutezza nella raccolta degli elementi di prova che è tipica del rito ordinario” (v. C.d.S., Sez. VI, 19.05.2000 e Corte Cost. 197/99). Quindi in tal caso ben potrà l'Amministrazione competente a procedere in fase disciplinare necessitare di tempi più lunghi per svolgere autonomi accertamenti, laddove la pronuncia penale verrà richiamata soltanto per i fatti non controversi. Per tale ragione la giurisprudenza, relativamente ai procedimenti disciplinari conseguenti ad una sentenza emessa ex art. 444 c.p.p., individua come termini di riferimento quelli di cui al DPR 3/57.
- 2) Con riferimento al problema della necessità di sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del giudizio penale - rilevato che il C.d.A. Nazionale con la richiamata deliberazione n. 171/2003 ha fatto proprio il parere del Collegio Arbitrale di Disciplina il quale ritiene non più sussistente l'obbligo previsto dall'art. 117 del T.U. 3/57, di sospendere il procedimento disciplinare nel caso di esercizio dell'azione penale, ma che si può configurare l'opportunità per l'Amministrazione di sospendere il procedimento disciplinare, laddove nell'esercizio del suo potere discrezionale di valutazione dell'eventuale rilievo disciplinare di determinati comportamenti, ritenga che i fatti oggetto del giudizio disciplinare presuppongano un accertamento pregiudiziale in sede penale – si rileva come tale opportunità sia comunque sempre rilevabile qualora nei comportamenti presi in considerazione si ravvisi la configurabilità di una delle ipotesi delittuose di cui all'art. 3, comma I, della L. 97/2001. Non bisogna, altresì,

trascurare che – a seguito dell'entrata in vigore della L. 97/2001 – sia le sentenze irrevocabili di assoluzione che quelle di condanna hanno, come già evidenziato, efficacia nel giudizio per responsabilità disciplinare: come potrebbe esplicarsi tale efficacia qualora il procedimento disciplinare, non sospeso, fosse arrivato a conclusione?

- 3) “Per quanto concerne le ipotesi di sentenze di proscioglimento per amnistia, prescrizione e decreti di archiviazione, nonché i fatti di rilevanza disciplinare che non abbiano dato luogo a procedimento penale, restano vigenti i termini previsti dal T.U. degli impiegati civili dello Stato n. 3 del 10.01.1957” (vedasi parere Cons. di Stato sopra richiamato): occorre, però verificare caso per caso l'applicabilità di tali termini ai Segretari comunali e provinciali.

In definitiva, in questa fase connotata dalla mancanza di un'apposita disciplina relativa al procedimento disciplinare per la categoria dei segretari comunali e provinciali, onde garantire l'espletamento di una procedura non suscettibile di censure di legittimità, pare opportuno fare riferimento - per la fase istruttoria relativa ai procedimenti disciplinari conseguenti ad una mera segnalazione di comportamenti contestabili da parte del Sindaco o del Presidente della Provincia - ai termini di cui al DPR. 3/57, quando applicabili, perché – come abbiamo visto – il procedimento derivante da comunicazione di sentenza penale di condanna è già soggetto ai termini di cui alle Leggi 19/90 e 97/2001.

La delicatezza della materia imporrebbe – in attesa di una precisa disciplina contrattuale - quantomeno una provvisoria individuazione della procedura da seguire, in particolare per la fase istruttoria, valida a livello nazionale, onde garantire la certezza e l'equità di trattamento.

Milano, il 23 settembre 2003

Dott.ssa Fiona Brera