

RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL PROGETTO DI LEGGE

“NORME DI DISCIPLINA PER I PUBBLICI DIPENDENTI”

Eccellenze, Onorevoli Colleghi,

il presente progetto di legge si colloca nell'ambito degli interventi legislativi di riforma della Pubblica Amministrazione e più precisamente delle norme di pubblico impiego.

Le norme di disciplina attualmente vigenti sono previste dalla Legge 30 gennaio 1987, n.16, che ha modificato la Legge Organica per i dipendenti dello Stato (Legge 22 dicembre 1972 n.41) senza però cambiarne l'impostazione che, soprattutto negli ultimi anni, è risultata particolarmente datata.

Per garantire l'efficienza dei servizi pubblici è di fondamentale rilevanza disporre di una normativa che sancisca espressamente i doveri del pubblico dipendente e che, in caso di violazione di tali doveri, consenta all'Amministrazione di tutelare se stessa, l'utenza e l'autorevolezza degli operatori complessivamente intesi di fronte ai cittadini.

Una buona gestione del personale non può prescindere da adeguati controlli e da un apparato normativo che funga da valido deterrente e sia in grado di colpire nella maniera più opportuna le violazioni dei doveri connessi alla posizione lavorativa.

Il presente progetto di legge intende assicurare l'efficacia e la funzionalità del procedimento disciplinare, pur prevedendo le fondamentali garanzie per l'inculpato, al quale vengono riconosciuti ampi mezzi di difesa.

In primo luogo, il progetto di legge riafferma la responsabilità del pubblico dipendente e quella del dirigente, il quale ha il dovere di esercitare i controlli e di procedere sul piano disciplinare quando rilevi violazioni: intervenendo direttamente con l'ammonizione o ricorrendo al Capo del Personale in caso di violazioni che comportino sanzioni più gravi.

Sono state ampliate le fattispecie che integrano violazioni delle regole di lealtà e correttezza verso l'Amministrazione, modificando così una disciplina che prevedeva una serie di doveri (Legge Organica per i pubblici dipendenti) ma non tutte le correlative sanzioni. Fra le violazioni sono stati inseriti anche comportamenti genericamente negligenti, come fenomeni di scarso rendimento volontario.

Per quanto riguarda i fatti che giustificano l'applicazione della censura, sono stati inseriti il contegno scorretto verso i superiori, gli altri impiegati o il pubblico nonché l'allontanamento non autorizzato dal servizio.

La sospensione dal servizio potrà essere comminata per un periodo di tempo compreso fra quindici giorni e sei mesi (in precedenza per un periodo non superiore a due mesi), oltre che nelle ipotesi già previste dalla precedente disciplina, anche in caso di gravi atti di insubordinazione, atti contrari al dovere di fedeltà, violazione del segreto d'ufficio, interruzione o turbamento del servizio, uso indebito di somme amministrate o tenute in deposito o di cose detenute per motivi d'ufficio, abuso di autorità, tolleranza di abusi commessi da dipendenti subordinati e riprovevole condotta in servizio, riprovevole condotta morale e civile.

La sospensione dal servizio comporta, come nella disciplina vigente, la perdita dello stipendio per tutto il periodo in cui viene irrogata: al dipendente viene corrisposto solo un assegno alimentare pari a metà del piede retributivo del livello di appartenenza e il pieno importo degli assegni familiari. Il periodo di sospensione non viene computato ai fini previdenziali e dell'anzianità di servizio.

Le ipotesi che giustificano l'applicazione del licenziamento sono le medesime previste dalla Legge 30 gennaio 1987 n.16, alle quali sono state apportate alcune variazioni: è ancora previsto il licenziamento in seguito a due precedenti condanne alla sospensione dal servizio, ma viene ora precisato che tali sentenze devono essere state pronunciate negli ultimi quindici anni; non è più richiesta la recidiva per il compimento di attività incompatibili con il pubblico impiego, così come previste dall'art.30 della Legge Organica sui Pubblici Dipendenti, ma è sufficiente che lo svolgimento di tali attività possa considerarsi abituale per la sua natura e frequenza o che l'infrazione risulti particolarmente grave.

In caso di licenziamento si ha immediata e definitiva cessazione del rapporto di lavoro; il dipendente conserva il trattamento di quiescenza e di liquidazione per fine servizio e non può essere più riammesso alle dipendenze dell'Amministrazione. Non è opportuno, infatti, che l'esercizio della funzione pubblica sia affidato a soggetti che abbiano commesso reati di una certa rilevanza o che siano stati licenziati per gravi motivi di infedeltà o di scorrettezza o comunque per violazione di norme imperative dell'ordinamento della Pubblica Amministrazione. In questo senso l'impossibilità di accedere nuovamente ad un incarico di pubblico impiego non entra in conflitto con il diritto di cui all'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti.

Si è ritenuto opportuno ampliare i termini di prescrizione delle infrazioni disciplinari: due anni per l'ammonizione e la censura (in luogo di un solo anno) e cinque anni per la sospensione dal servizio e il licenziamento (contro i precedenti tre anni).

Uno dei fattori che più di altri ha determinato la necessità di intervenire sulle norme di disciplina negli anni più recenti, è costituito dalla conclamata inefficienza del rapporto fra procedimento disciplinare e processo penale. Nella situazione attuale, l'Amministrazione deve attendere molti mesi, se non anni, prima di poter intervenire su fatti per i quali proceda anche il Tribunale, con conseguenze spesso aberranti; si consideri, infatti, che in attesa della comunicazione del Giudice all'Amministrazione, il dipendente indagato sul piano disciplinare e penale non può essere rimosso dal servizio in occasione del quale ha violato la legge. I ritardi della giustizia si ripercuotono sullo speciale ordinamento della Pubblica Amministrazione anche nelle fasi successive del giudizio e persino dopo la sentenza definitiva, e qualora i tempi della giustizia si prolunghino eccessivamente, non vi sono sufficienti margini di intervento a tutela del pubblico interesse.

In relazione a queste carenze, il progetto di legge allegato introduce importanti novità: l'Amministrazione può procedere in via disciplinare, anche quando nei confronti del pubblico dipendente risulti pendente un processo penale per lo stesso fatto. In questo caso il procedimento disciplinare viene azionato e portato a conclusione, fatto salvo il caso in cui si renda indispensabile la sospensione del procedimento disciplinare per acquisire prove dal processo penale.

L'obbligo per il Giudice di comunicare al Capo del Personale tutti i provvedimenti che contengono formale contestazione di reato nei confronti di un dipendente viene reso più rigoroso, con la precisazione di che cosa si intende per "contestazione formale di reato" ai fini della presente legge. In base al nuovo disposto l'Amministrazione non deve più attendere, come accaduto recentemente

in contrasto con la costante giurisprudenza, la fine della fase istruttoria e la pubblicazione del processo penale per ricevere notizia della contestazione di un reato nei confronti di un suo dipendente: il Giudice trasmette notizia al Capo del Personale dell'avvenuta contestazione nella fase iniziale del procedimento penale, ossia subito dopo aver effettuato la comunicazione al prevenuto dell'iscrizione della notizia di reato nell'apposito Registro, comunicazione che deve avvenire entro 30 giorni dalla data di iscrizione medesima. Sono fatte salve le ipotesi di temporanea segretezza dell'istruttoria, che consentono al Giudice di ritardare la trasmissione dei provvedimenti.

E' stata ampliata la facoltà del Capo del Personale di chiedere copia dei provvedimenti al Giudice penale: in base alla normativa del 1987 egli poteva richiedere solo copia delle pronunce definitive, ora invece si precisa che la richiesta può avere ad oggetto tutti i provvedimenti riguardanti un pubblico dipendente sottoposto a indagini penali a San Marino o all'estero, formati dall'Autorità Giudiziaria medesima o da questa acquisiti a seguito di rogatoria attiva o passiva, contenenti formale contestazione di reato, modifica di contestazione di reato, oppure giudizio di assoluzione o condanna, anche se non definitivi.

Le nuove disposizioni permettono all'Amministrazione di tutelarsi in modo più efficace, consentendole di adottare le opportune misure disciplinari in tempi adeguati.

Al fine di assicurare la massima trasparenza nel rapporto di lavoro fra dipendente e Pubblica Amministrazione è stato inoltre introdotto l'obbligo per il dipendente di comunicare al Capo del Personale l'avvenuta contestazione nei suoi confronti di un reato che può dar luogo a sospensione cautelare, ancorché tale contestazione sia provvisoria o effettuata dal Giudice di uno Stato estero.. Tale novità, che si basa sul dovere di lealtà, apporta un ulteriore strumento per garantire la Pubblica Amministrazione a disporre tempestivamente di tutte le informazioni relative al proprio personale, al fine di adottare senza ritardo i provvedimenti necessari ed opportuni.

Si precisa che comunque tali informazioni restano riservate e sono utilizzate ai soli fini sopra previsti.

In conformità al principio di separazione delle competenze che ispira la riforma della Pubblica Amministrazione, alla Commissione non parteciperanno più membri del Consiglio Grande e Generale il cui ruolo è circoscritto alla nomina della Commissione di Disciplina. Inoltre, il provvedimento di sospensione cautelare e la delibera definitiva della Commissione, in passato trasmessi al Consiglio Grande e Generale, sono ora comunicati tramite il Segretario di Stato per gli Affari Interni al Congresso di Stato, in virtù della funzione di indirizzo politico – amministrativo e di controllo sull'attività amministrativa che è conferita all'Esecutivo dalle Leggi Qualificate del 2005 n.183 e n.184.

Per garantire la funzionalità dell'organo e consentire il proseguimento dei lavori anche in caso di sopraggiunta incompatibilità o altro impedimento di uno o più membri della Commissione di Disciplina, si prevede la nomina di un sostituto per ciascuno dei componenti effettivi.

Nell'ambito del trasferimento delle competenze e della razionalizzazione degli organi collegiali di pubblico impiego nel contesto della riforma, potranno essere apportati ulteriori aggiornamenti.

L'istituto della sospensione cautelare è stato oggetto di parziali modifiche ed integrazioni. Si è ritenuto idoneo affiancare alla sospensione obbligatoria - prevista come in passato per il dipendente cui è stato contestato formalmente un reato non colposo punibile con pena di restrizione della libertà personale o di interdizione dai pubblici uffici di durata non inferiore ad un anno - la

sospensione facoltativa, che può essere applicata al dipendente al quale è stata contestata dal Capo del Personale un'infrazione che comporti la sospensione dal servizio o il licenziamento. Si vuole in tal modo fornire uno strumento da utilizzare nelle more della decisione della Commissione di Disciplina, qualora ciò appaia opportuno, considerate le modalità e la gravità dell'azione e il danno arrecato alla Pubblica Amministrazione.

E' stata inoltre introdotta una riserva di legge per la determinazione dei casi in cui può applicarsi la sospensione cautelare dal servizio, sia obbligatoria che facoltativa, nonché per l'individuazione delle circostanze che consentono di limitare nel tempo la sospensione cautelare o di sostituire ad essa il trasferimento ad altro settore della Pubblica Amministrazione.

Il nuovo dettato normativo, ai fini dell'applicazione della sospensione cautelare, fa espressamente riferimento anche alle contestazioni di reato compiute all'estero.

La legge in esame introduce anche la possibilità per il Capo del Personale di disporre la sospensione cautelare in via d'urgenza, qualora ritenga sussista il rischio che, con il decorso dei termini ordinari, l'Amministrazione possa risentire di un grave pregiudizio. La Commissione di Disciplina conferma o revoca la sospensione disposta dal Capo del Personale, sulla base degli atti da lui trasmessi a seguito degli accertamenti compiuti.

In relazione alla durata del provvedimento cautelare, il presente progetto di legge prevede che la sospensione possa essere disposta dalla Commissione di Disciplina fino alla fine del processo penale, qualora obbligatoria, o fino al termine del procedimento disciplinare (ivi compresa la fase del ricorso) se facoltativa.

Inoltre, il presente Progetto di legge consente di adeguare tale misura alla concreta entità del fatto e del danno arrecato. Qualora l'infrazione commessa risulti di lieve entità o ricorrano particolari ragioni di equità e convenienza, la Commissione può limitare la sospensione fino al termine delle indagini preliminari oppure fino al termine del giudizio penale di primo grado o del procedimento disciplinare innanzi la Commissione di Disciplina oppure disporre, in alternativa alla sospensione, il trasferimento del dipendente in altro settore della Pubblica Amministrazione. Si è apportata in tal modo una modifica che rende più flessibile l'istituto della sospensione cautelare, attraverso la previsione di una misura alternativa.

Il provvedimento della Commissione sulla sospensione cautelare può essere oggetto di riesame qualora emergano nuovi rilevanti elementi, anche sulla base di ulteriori indagini condotte dal Capo del Personale su richiesta della Commissione.

Per tutta la durata della sospensione cautelare il dipendente consegue lo stesso trattamento economico previsto per la sanzione disciplinare di sospensione dal servizio.

Ragioni di equità e convenienza hanno indotto a diversificare la disciplina della reintegrazione patrimoniale del dipendente sospeso e poi riammesso in servizio, in seguito a pronuncia penale di assoluzione o di archiviazione.

Qualora il provvedimento giudiziale dichiari che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso, il dipendente avrà diritto al godimento degli emolumenti non percepiti con i relativi interessi legali.

Non sarà, invece, dovuto alcun emolumento al dipendente assolto o proscioltto per amnistia, assolto con formula dubitativa o per prescrizione del reato o per remissione di querela, né al dipendente condannato con sentenza definitiva a pena restrittiva della libertà personale o di interdizione dai

pubblici uffici di durata inferiore ad un anno. Al ricorrere di tali ipotesi la Commissione può disporre il trasferimento del dipendente ad altro settore dell'Amministrazione.

Il periodo di sospensione cautelare viene computato nell'applicazione della sospensione dal servizio.

La procedura di applicazione della sospensione cautelare si svolge con la partecipazione del dipendente coinvolto, per garantire il contraddittorio ed il diritto di difesa dell'incolpato stesso, avuto riguardo che tale partecipazione non costituisca ostacolo ad un sollecito compimento degli atti. In attuazione del principio di massima trasparenza anche in fase cautelare, il dipendente, inoltre, ha diritto di ricevere le notifiche relative a tutti i provvedimenti adottati in materia dal Capo del Personale e dalla Commissione, i quali dispongono la notifica anche al Segretario di Stato per gli Affari Interni affinché l'Esecutivo sia informato in caso di adozione di misure cautelari nei confronti di pubblici dipendenti.

Un'eventuale impugnazione del provvedimento di sospensione cautelare, innanzi al Giudice Amministrativo d'Appello, non sospende l'esecuzione del provvedimento medesimo.

Numerose misure sono state previste al fine di rendere la disciplina del procedimento disciplinare maggiormente garantista nei confronti del dipendente. Piena applicazione è data al principio di contraddittorio: quando il Capo del Personale contesta al dipendente le infrazioni disciplinari di cui lo ritiene responsabile, a quest'ultimo viene concesso un termine di trenta giorni per presentare memorie e deduzioni, ed ha altresì la facoltà di esaminare gli atti della procedura e di estrarre copia dei documenti sui quali si fonda l'addebito. Decorso tale termine, il Capo del Personale trasmette le proprie conclusioni al Presidente della Commissione di Disciplina solo qualora ritenga si debba procedere con l'azione disciplinare, in caso contrario procede all'archiviazione degli atti. E' quest'ultima una novità che risponde ad esigenze di economia processuale e di tutela del dipendente; infatti, la Legge 30 gennaio 1987 n. 16 dispone che il Capo del Personale al Presidente trasmetta in ogni caso le proprie conclusioni alla Commissione di Disciplina.

La Commissione di Disciplina si riunisce in una seduta preliminare, nella quale decide se chiedere ulteriori accertamenti e chiarimenti al Capo del Personale, valuta l'ammissione di documenti e l'esame di testimoni e decide in merito alla sostituzione di uno o più membri della Commissione in caso di impedimento o incompatibilità di questi ultimi. Alla seduta preliminare segue quella di discussione, cui partecipano il dipendente e il Capo del Personale, eventualmente assistiti dai rispettivi difensori. In tale udienza l'incolpato ha diritto di esporre le proprie difese, di porre domande ai testimoni e di presentare le proprie conclusioni.

Entro 20 giorni dall'udienza di discussione la Commissione adotta la delibera con cui decide in merito all'istanza di sospensione dal servizio o di licenziamento. Contro la delibera è possibile presentare ricorso innanzi al Giudice Amministrativo di secondo grado, che decide con sentenza non impugnabile, a garanzia della celerità del procedimento e di una maggiore certezza per il dipendente in relazione alla sua posizione giuridica e lavorativa.

Eccellenze e Colleghi Consiglieri,

alla luce delle innovazioni sopra esposte si può rilevare come la nuova disciplina legislativa delle infrazioni disciplinari abbia inteso fornire alla Pubblica Amministrazione uno strumento di controllo incisivo e funzionale, in grado di apportare una tutela più efficace agli interessi

dell'Amministrazione stessa, pur garantendo ampie garanzie di difesa ai dipendenti, al fine di assicurare il buon andamento, l'imparzialità e l'efficienza della Pubblica Amministrazione, in linea con gli obiettivi della Riforma della Pubblica Amministrazione.

Si confida, pertanto, che il Consiglio Grande e Generale voglia accogliere con favore il testo allegato.

San Marino, 9 marzo 2009/1708 d.F.R.

IL SEGRETARIO DI STATO PER GLI AFFARI INTERNI

Valeria Ciavatta