

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto delle Commissioni riunite
I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia)

Martedì 12 giugno 2007

Integrazioni e modifiche alle disposizioni sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nella pubblica amministrazione.

C. 2629, approvato dal Senato.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Pierluigi MANTINI (Ulivo), *relatore per la II Commissione*, osserva che il disegno di legge interviene sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare principalmente al fine di evitare che l'opzione processuale per istituti e procedure alternative al rito ordinario, finalizzata a semplificare ed accelerare la definizione dei giudizi penali (come il giudizio abbreviato e l'applicazione della pena su richiesta, cd. patteggiamento) possano determinare dei benefici indiretti sul rapporto di lavoro con l'amministrazione, pregiudicando l'esercizio dell'azione disciplinare. L'articolo 1 integra il contenuto dell'articolo 32-*quinquies* del codice penale, ampliando l'ambito di applicazione della pena accessoria dell'estinzione del rapporto di lavoro nei riguardi del pubblico dipendente condannato per reati contro la pubblica amministrazione. Il testo vigente dell'articolo 32-*quinquies* del codice penale stabilisce che la «condanna» alla reclusione non inferiore a tre anni per una serie di reati contro la pubblica amministrazione (peculato, concussione, corruzione, corruzione in atti giudiziari, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) importa l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica. In particolare, la modifica testuale introdotta dall'articolo 1, prevede l'estinzione del rapporto di lavoro - come pena accessoria - anche nei casi in cui per i medesimi reati indicati dal citato articolo 32-*quinquies* del codice penale, sia stata riportata una condanna alla reclusione non inferiore a due anni e tale condanna sia stata irrogata all'esito di un giudizio abbreviato o di un patteggiamento. Il giudizio abbreviato è uno dei riti alternativi previsti dal codice di procedura penale. È caratterizzato dal fatto che con esso si evita il dibattimento (che costituisce il luogo ove si forma la prova nel contraddittorio tra le parti, nell'ambito del procedimento ordinario) e la decisione viene presa, in sede di udienza preliminare, dal giudice «allo stato degli atti», ossia in base agli elementi raccolti durante il corso delle indagini preliminari svolte dal Pubblico Ministero. Con la scelta di tale rito l'imputato, da una parte, rinuncia al dibattimento e alle connesse garanzie difensive; dall'altra si assicura, in caso di condanna, una diminuzione di un terzo della pena (alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta; alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo). Peraltro, la disciplina vigente di tale procedimento speciale prevede che l'imputato possa subordinare la richiesta di giudizio abbreviato ad una integrazione probatoria, che viene concessa dal giudice ove risulti necessaria ai fini della decisione e compatibile con le finalità di economia processuale proprie del procedimento, tenuto conto degli atti già acquisiti ed utilizzabili e salva l'ammissione di prova contraria da parte del pubblico ministero. Il cosiddetto patteggiamento è un rito speciale ammesso solo per i reati minori, nel quale l'imputato e il Pubblico Ministero chiedono al giudice l'applicazione di una pena ridotta fino a un terzo rispetto a quella prevista per il reato commesso. Presupposto del patteggiamento è l'accordo tra imputato e Pubblico Ministero sulla scelta di tale rito speciale. Spetta al giudice disporre con

sentenza l'applicazione della pena richiesta dalle parti, previo vaglio di correttezza della qualificazione giuridica del fatto, dell'applicazione e della comparazione delle circostanze prospettate dalle parti, nonché della congruità della pena indicata. Il giudice del dibattimento può peraltro accogliere la richiesta dell'imputato in ordine alla pena anche nel caso in cui il p.m. abbia in precedenza manifestato il proprio dissenso, ovvero in caso di rigetto della richiesta da parte del giudice per le indagini preliminari.

A seguito delle riforma introdotta con la legge 12 giugno 2003, n. 134 (cosiddetto patteggiamento allargato) tale rito può essere richiesto al giudice quando la pena detentiva da irrogare tenuto conto delle circostanze e diminuita fino ad un terzo, non supera i 5 anni, solo o congiunti a pena pecuniaria. Va, peraltro, ricordato che, prima delle modifiche recate dalla citata legge del 2003, il limite di pena detentiva che poteva dar luogo a patteggiamento era fissata nel massimo a 2 due anni di reclusione o di arresto.

Sostanzialmente, la citata novella all'articolo 32-*quinquies* del codice penale comporterebbe che in caso di condanna alla reclusione non inferiore a tre anni per i suddetti reati contro la pubblica amministrazione la pena accessoria dell'estinzione del rapporto di lavoro conseguirebbe come effetto penale indipendentemente dal rito celebrato. Inoltre in caso di condanna alla reclusione compresa fra due anni e tre anni, la stessa pena accessoria conseguirebbe come effetto penale solo per gli imputati che hanno scelto il rito alternativo.

L'articolo 2 propone una novella dell'articolo 445 del codice di procedura penale in materia di effetti dell'applicazione della pena su richiesta delle parti. Al riguardo si ricorda che il testo vigente dell'articolo 445 del codice di procedura penale prevede che, quando la pena detentiva irrogata col patteggiamento non superi i due anni (soli o congiunti a pena pecuniaria), la relativa sentenza non comporta, tra l'altro, l'applicazione di pene accessorie.

Con la modifica introdotta al comma 1 dell'articolo 445 del codice di procedura penale si fa espressamente salva l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 32-*quinquies* del codice penale, consentendo, in tal modo, l'estinzione del rapporto di lavoro anche ai casi in cui la sentenza di patteggiamento preveda una condanna ad una pena detentiva di due anni.

Per quanto riguarda, poi, il successivo articolo 3 del provvedimento in esame, corrispondente a quella contenuta nell'articolo 3 del disegno di legge di iniziativa governativa, tale disposizione reca due novelle all'articolo 5 della legge n. 97 del 2001 in materia rispettivamente di termini per l'avvio o la prosecuzione del procedimento disciplinare a seguito della comunicazione di una sentenza penale irrevocabile di condanna e di responsabilità in casi di mancata applicazione della sanzione disciplinare.

In particolare, la lettera *a*) introduce una modifica alle procedure previste dal comma 4 dell'articolo 5 per il procedimento disciplinare conseguente alla condanna con sentenza penale irrevocabile, anche se oggetto di sospensione condizionale, di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica.

La disposizione in esame interviene sulle modalità di computo del termine di 90 giorni previsto per l'inizio o la prosecuzione del procedimento disciplinare, prevedendo che esso decorra non dalla mera comunicazione della sentenza, come attualmente previsto, ma dalla ricezione di quest'ultima da parte dell'ufficio competente ad avviare il procedimento disciplinare. In proposito, la relazione illustrativa dell'atto Senato evidenzia che con la modifica proposta si intende «escludere dal computo del termine generale di conclusione del procedimento il lasso temporale intercorrente fra la conoscenza dell'esito del giudizio da parte dell'amministrazione e l'avvio del procedimento». Sempre la relazione illustrativa sottolinea che la combinazione della novella in esame con quella prevista dalla lettera *b*) dell'articolo 3, che introduce il comma 4-*bis* all'articolo 5 della legge n. 97 del 2001 determinerebbe una concentrazione della responsabilità del procedimento disciplinare nell'ufficio competente ad avviare il procedimento stesso.

Ai sensi del medesimo comma 4, non modificato sul punto dalla disposizione in esame, il procedimento disciplinare dovrà concludersi entro il termine di 180 giorni dal suo avvio o dalla sua prosecuzione, salva la possibilità per i contratti collettivi nazionali di fissare termini diversi. La

lettera *b*) della disposizione in esame, introducendo nell'articolo 5 della legge n. 97 del 2001 il comma *4-bis*, tipizza una specifica fattispecie di responsabilità amministrativa, che ha natura integrativa delle ipotesi di responsabilità penale e disciplinare eventualmente configurabili, in capo al soggetto preposto all'istruttoria del procedimento disciplinare, al soggetto titolare del relativo ufficio ovvero, qualora si tratti di soggetti diversi, degli organismi competenti ad adottare o deliberare la sanzione disciplinare. Ai fini dell'integrazione della fattispecie di responsabilità e del conseguente obbligo di risarcimento dei danni cagionati alla pubblica amministrazione, la novella richiede che a causa del comportamento dei soggetti sopra menzionati si determini la mancata applicazione della sanzione disciplinare per decadenza dei termini o per altri motivi attinenti alla regolarità del procedimento disciplinare. Con riferimento all'inquadramento sistematico della fattispecie di responsabilità prevista dalla disposizione in esame, la relazione illustrativa del disegno di legge governativo precisa che la conservazione del rapporto di lavoro o la mancata sanzione disciplinare in conseguenza di una mancata valutazione del comportamento del dipendente pubblico imputabile a vizio procedimentale attribuibile ai soggetti competenti in materia di procedimento disciplinare comporta la responsabilità di questi ultimi per danno all'immagine dell'amministrazione. Si segnala, peraltro, che la formulazione testuale della disposizione in esame non pare escludere la possibilità che, ove ne ricorrano i presupposti, la responsabilità si estenda anche ad eventuali danni di carattere patrimoniale. In ogni caso, potrebbe essere opportuno chiarire meglio la portata normativa della novella proposta. La novella di cui alla lettera *b*) della disposizione in esame prevede, infine, che la mancata o intempestiva attivazione dei procedimenti disciplinari o la loro inefficace conclusione per motivi di regolarità procedurale costituiscano elementi di valutazione ai fini della responsabilità disciplinare o dirigenziale del soggetto al quale sia imputabile il predetto comportamento. La disposizione prevede infatti che gli organi di controllo interno dell'amministrazione interessata effettuino le necessarie verifiche al riguardo e provvedano alle conseguenti segnalazioni agli organi competenti rispettivamente in materia di accertamento della responsabilità disciplinare e dirigenziale.

Al contenuto dell'articolo 3 è, poi, collegato il successivo articolo 4 del provvedimento, volto ad aggiungere nel capo XI del titolo I delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale una nuova disposizione in base alla quale la cancelleria del giudice che ha emesso una sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti nei confronti di un dipendente di un'amministrazione o di un ente pubblico, ovvero di un ente a prevalente partecipazione pubblica, ne comunica l'estratto all'amministrazione o ente di appartenenza della persona condannata, preferibilmente con modalità di trasmissione telematica. Quando, poi, la condanna o il patteggiamento preveda a carico del pubblico dipendente la reclusione minima di un anno ovvero - indipendentemente dall'entità della pena - sia stata inflitta per i reati di peculato, concussione, corruzione, corruzione in atti giudiziari e corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, l'obbligo di comunicazione è esteso, a livello centrale, anche al Dipartimento della funzione pubblica-Ispettorato per la funzione pubblica, per i relativi adempimenti, compresa la verifica della possibilità di attivare il procedimento disciplinare. Con una modifica introdotta dal Senato, tali obblighi di comunicazione sono stati estesi anche nei confronti dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione.

L'articolo 5, introdotto durante l'esame al Senato, reca infine una disposizione di natura finanziaria. La norma «copre» con un'autorizzazione di spesa di 50.000 annui a partire dal 2007 gli oneri collegati agli obblighi di comunicazione introdotti, in capo alle cancellerie degli uffici giudiziari, dall'articolo 4 del provvedimento.

Tale somma è prelevata dall'apposito fondo costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia ai sensi dell'articolo 1, comma 96, della legge finanziaria 2005. Tale fondo gode di uno stanziamento di 280 milioni di euro per l'anno 2007 e di 360 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008.

Prima di concludere ritiene opportuno sottoporre alle Commissioni riunite due questioni di carattere

generale attinenti ai rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare nella pubblica amministrazione. La prima questione attiene alla cosiddetta pregiudiziale penale che condiziona i procedimenti disciplinari della pubblica amministrazione. Ritene che siano maturi oramai i tempi per sopprimere tale principio. Il giudizio disciplinare, infatti, a suo parere, dovrebbe prescindere dall'esito del processo penale, secondo il principio di autonomia dei due giudizi. Sottolinea, a tale proposito, che la valutazione dell'illecito disciplinare è cosa ben diversa da quella dell'illecito penale. Ricorda che nel passato vi sono stati casi eclatanti in cui la pubblica amministrazione aveva a propria disposizione tutti gli elementi per applicare sanzioni disciplinari nei confronti di propri dipendenti, le quali, tuttavia, non sono state applicate proprio perché il procedimento penale era ancora in corso.

La seconda questione attiene alla opportunità di collegare la pena accessoria dell'estinzione del rapporto di lavoro, prevista dall'articolo 32-*quinquies* del codice penale, alla condanna per determinati reati contro la pubblica amministrazione indipendentemente dall'entità della pena applicata in concreto. Ritene, infatti, che la circostanza di essere stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione dovrebbe essere da sola, indipendentemente dall'entità della pena, causa di estinzione del rapporto di lavoro pubblico.

Maria Fortuna INCOSTANTE (Ulivo), *relatore per la I Commissione*, ritiene che l'esame del provvedimento in titolo possa costituire l'occasione per un ripensamento complessivo della normativa in materia di procedimento disciplinare, la quale, per inciso, prevede oggi soltanto la sospensione del dipendente pubblico per dieci giorni oppure direttamente il suo licenziamento, senza gradazioni intermedie. Aggiunge che occorre tener presente la specifica normativa sul procedimento disciplinare relativo ai dirigenti della pubblica amministrazione, nonché la circostanza che il Governo sta lavorando ad un provvedimento sulla dirigenza. Per quanto riguarda il merito del provvedimento in esame, dichiara di dividerlo, ritenendo senz'altro inaccettabile che il ricorso al rito abbreviato e al patteggiamento della pena diano luogo ad un differente trattamento, nell'ambito del procedimento disciplinare, del dipendente pubblico condannato in sede penale.

Il sottosegretario Beatrice MAGNOLFI ringrazia i due relatori per l'approfondita attenzione da essi prestata al disegno di legge del Governo e per le proposte di miglioramento formulate. Chiarisce quindi che la scelta del Governo è stata quella di definire un intervento circoscritto soltanto al rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale, e non esteso all'intero procedimento disciplinare. Ricorda che la vigente normativa in materia comporta un diverso trattamento in sede disciplinare del dipendente pubblico condannato a seconda del rito da lui scelto in sede di procedimento penale: in sostanza, l'eventuale patteggiamento comporta una significativa riduzione della pena, con conseguenze sul procedimento disciplinare. Sottolinea quindi che, mentre gli articoli 1 e 2 prendono in considerazione i soli reati contro la pubblica amministrazione, gli altri articoli riguardano tutti i reati commessi dal dipendente pubblico. Fa inoltre presente che, a causa della complessità delle istruttorie e della lentezza delle comunicazioni tra gli uffici dell'autorità giudiziaria e quelli della pubblica amministrazione, accade spesso che dipendenti pubblici condannati, anche per reati contro la pubblica amministrazione e quindi commessi in ragione della posizione rivestita all'interno della pubblica amministrazione, rimangano al loro posto e in servizio.

Giampiero D'ALIA (UDC), dopo aver ricordato che il licenziamento dei dipendenti pubblici condannati per reati di mafia è tra le ipotesi prese in considerazione dalla I Commissione nell'ambito dell'esame delle proposte di legge in materia di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa (C. 1134 e abbinate), sulle quali, insieme con il deputato Marone, è relatore, invita a riflettere sulla possibilità di introdurre una tale previsione nel provvedimento in esame piuttosto che in quello in materia di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nell'invitare i relatori a riflettere sulla questione sollevata dal deputato D'Alia, esprime personalmente l'avviso che l'ipotesi da quest'ultimo richiamata debba, in ragione della sua specificità, essere valutata nell'ambito del provvedimento in materia di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa. Quindi, considerati i lavori delle due Commissioni e d'intesa con il presidente Pisicchio, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto delle Commissioni riunite
I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia)

Martedì 19 giugno 2007

Integrazioni e modifiche alle disposizioni sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nella pubblica amministrazione.

C. 2629, approvato dal Senato.

(Seguito esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 12 giugno 2007.

Riccardo MARONE (Ulivo) rileva preliminarmente che il provvedimento in esame dispone prevalentemente in ordine alle conseguenze delle sentenze di patteggiamento sul procedimento disciplinare nella pubblica amministrazione. Al riguardo osserva che il vigente regime giuridico in materia di prescrizione rappresenta un incoraggiamento per il dipendente pubblico sottoposto al procedimento penale a non patteggiare per giungere agevolmente ad una sentenza che accerti l'intervenuta prescrizione. Pertanto, al fine di non pregiudicare il ricorso al patteggiamento, ritiene opportuno recuperare la originaria giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, stabilendo che la sentenza di patteggiamento non implichi un riconoscimento di colpevolezza e dunque non incida in modo automatico sul procedimento disciplinare.

Con riferimento al contenuto del provvedimento in esame, dichiara di non condividere alcuna forma di automatismo o generalizzazione nell'applicazione delle sanzioni disciplinari, in quanto le diverse situazioni devono poter essere affrontate ognuna nella sua specificità. Ritiene quindi opportuno intervenire in modo deciso sulla normativa del procedimento disciplinare, oggi rimessa ai contratti collettivi e che, per questa stessa ragione, ha perso ogni credibilità al punto che alla sanzione massima di dieci giorni di sospensione non retribuita dal lavoro si contrappone direttamente, senza ipotesi alternative, quella del licenziamento. Esprime inoltre la propria contrarietà sulla sopravvivenza della pregiudiziale penale, che si pone come un ostacolo rispetto alla definizione in tempi ragionevoli del procedimento disciplinare. Conclude ribadendo il proprio convincimento in ordine all'opportunità di definire una seria e ragionevole disciplina del procedimento disciplinare nelle pubbliche amministrazioni senza furori giustizialisti, soprattutto da parte di un Parlamento che conta tra i propri membri persone condannate per corruzione.

Gaetano PECORELLA (FI) rileva che i provvedimenti in esame si collocano in un contesto più ampio, rappresentato da una serie di progetti di legge, presentati nel corso della presente legislatura, che tendono ridurre gli effetti e gli ambiti di applicazione dell'istituto del patteggiamento. Osserva quindi che il ridimensionamento del ruolo del patteggiamento potrebbe minare il corretto funzionamento del processo accusatorio.

Con riferimento all'articolo 1, ricorda inoltre come effetto tipico del patteggiamento sia non l'automatica riduzione della pena di un terzo, bensì la riduzione della pena sino a un terzo. Considera pertanto del tutto erroneo applicare qualsiasi automatismo nell'applicazione della pena a riti alternativi quali il patteggiamento ed il giudizio abbreviato. Condivide il principio affermato dall'articolo 3, comma 1, lettera *b*) ritenendo peraltro che lo stesso dovrebbe applicarsi anche ai magistrati cui sia imputabile la decorrenza dei termini di prescrizione dei reati.

Paola BALDUCCI (Verdi) concorda con quanto osservato dall'onorevole Pecorella e, in particolare, condivide la contrarietà ad ogni automatismo nell'applicazione della pena applicato all'istituto del patteggiamento. Ciò vale per il patteggiamento che si perfeziona nella fase delle indagini

preliminari e, a maggior ragione, più per quello che si perfeziona al termine della fase dibattimentale.

Pino PISICCHIO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.