

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE  
UFFICIO II CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

N. 333-A/U.C./ 9825.1

Roma, 30 gennaio 2008

OGGETTO: parere del Consiglio di Stato, in sede consultiva, relativo all'interpretazione dell'art. 11 del d.P.R. 25 ottobre 1981 n. 737, concernente la sospensione del procedimento disciplinare connesso ad un procedimento penale.

- ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
  - . Ufficio Affari Generali e Personale SEDE
  - . Ufficio Analisi, Programmi e Documentazione SEDE
  - . Ufficio Ordine Pubblico SEDE
  - . Ufficio Legislazione e Affari Parlamentari SEDE
  - . Ufficio Relazioni Esterne e Cerimoniale SEDE
  - . Segreteria Tecnica del Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" SEDE
  - . Ufficio per i servizi tecnico-gestionali della Segreteria del Dipartimento SEDE
  - . Zona Telecomunicazioni "Viminale" SEDE
- ALL'UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA SEDE
- ALL'UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA SEDE
- ALL'UFFICIO CENTRALE ISPETTIVO SEDE
- ALL'UFFICIO CENTRALE INTERFORZE PER LA SICUREZZA PERSONALE SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER GLI AFFARI GENERALI DELLA POLIZIA DI STATO SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE ROMA
- ALLA DIREZIONE CENTRALE ANTICRIMINE DELLA POLIZIA DI STATO ROMA
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA DI PREVENZIONE SEDE

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE  
UFFICIO II CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

- ALLA DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE  
E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE,  
FERROVIARIA, DELLE COMUNICAZIONI  
E PER I REPARTI SPECIALI DELLA POLIZIA DI STATO SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER I SERVIZI ANTIDROGA ROMA
- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER GLI ISTITUTI DI ISTRUZIONE SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DI SANITA' SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI TECNICO-LOGISTICI  
E DELLA GESTIONE PATRIMONIALE SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI DI RAGIONERIA
- ALLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA ROMA
- ALLA SCUOLA SUPERIORE DI POLIZIA ROMA
- ALLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO PER LE FORZE DI POLIZIA ROMA

e, per conoscenza:

- ALLA SEGRETERIA PARTICOLARE DEL CAPO DELLA POLIZIA  
DIRETTORE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA SEDE
- ALLA SEGRETERIA DEL VICE CAPO DELLA POLIZIA  
CON FUNZIONI VICARIE SEDE
- ALLA SEGRETERIA DEL VICE CAPO DELLA POLIZIA  
PREPOSTO ALL'ATTIVITA' DI COORDINAMENTO E  
PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA SEDE
- ALLA SEGRETERIA DEL VICE CAPO DELLA POLIZIA  
DIRETTORE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE SEDE

In merito alla tematica in oggetto indicata, con particolare riferimento al significato da attribuire all'espressione "*sottoposto a procedimento penale*", contemplata nell'art. 11 del d.P.R. 25 ottobre 1981 n. 737, giova sottolineare che l'interpretazione della disposizione in questione recentemente ha dato luogo a difformi orientamenti giurisprudenziali, anche in seno allo stesso Consiglio di Stato.

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE  
UFFICIO II CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

Attesa la delicatezza della materia “*de qua*”, considerate le gravose conseguenze che ne stavano derivando in sede di contenzioso, in data 31 maggio 2007, su sollecitazione di questa Direzione Centrale per le Risorse Umane , è stata inoltrata una richiesta di parere all’Alto Consesso .

In data 26 settembre 2007 è pervenuto a questo Ufficio il suddetto parere formulato, nell’adunanza del 20 giugno 2007, dalla Sezione Prima del Consiglio di Stato, che ad ogni buon fine si trasmette in copia, con il quale l’Alto Consesso ha chiarito di ritenere che l’espressione “*sottoposto a procedimento penale*”, di cui all’art. 11 del d.P.R. 25 ottobre 1981 n. 737, “*debba essere intesa non come momento necessariamente coincidente con la conclusione delle indagini preliminari e con il rinvio a giudizio del dipendente*”, come invece fino ad ora ritenuto da questa P.A., anche con il conforto del precedente qualificato orientamento giurisprudenziale, “*ma nel senso che il dipendente deve ritenersi sottoposto a procedimento penale in qualsiasi momento del procedimento, anche nella fase istruttoria, qualora assuma la qualità di imputato ai sensi dell’art. 78, comma 1, dell’abrogato codice di procedura penale*”, giacchè quest’ultima era la norma vigente, quindi di riferimento, all’epoca in cui fu emanato il d.P.R. 737/1981.

Atteso che ai sensi del citato art. 78 del previgente c.p.p. , la qualità di “*sottoposto a procedimento penale*” è assunta, oltre che dalla persona sottoposta ad arresto o fermo, anche “*da colui al quale in un atto qualsiasi del procedimento viene attribuito il reato*”, quindi, ad esempio, è tale il dipendente che riceve un’informazione di garanzia, ovvero è destinatario di una perquisizione disposta dall’Autorità Giudiziaria, resta inteso che a fronte di tali provvedimenti disposti dall’A.G. , l’azione disciplinare non può essere più utilmente esercitata e se già intrapresa dovrà essere necessariamente sospesa ex art. 11 del d.P.R. n. 737/1981

L’indirizzo de quo, innovativo rispetto alla posizione sino ad oggi assunta da questa Amministrazione che collegava l’operatività dell’art. 11 del citato d.P.R. al momento dell’esercizio dell’azione penale, non fissando una precisa linea di demarcazione nel senso sopra detto, garantisce all’Amministrazione un ampio

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE  
UFFICIO II CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

marginale di discrezionalità nella scelta della strategia da seguire che andrà, pertanto, calibrata caso per caso, con riferimento alla situazione specifica.

In tale contesto sarà opportuno che ciascun organo titolare dell'azione disciplinare segua il criterio della ponderazione nella valutazione della scelta dei tempi per avviare l'azione disciplinare, anche in considerazione del principio del divieto del *ne bis in idem* e soprattutto tenuto conto di quanto previsto dall'art. 653 del c.p.p. .

Va, altresì, sottolineato che giurisprudenza consolidata ha ormai pacificamente riconosciuto il principio di reciproca autonomia tra reato e illecito disciplinare, sia sotto il profilo sostanziale che procedimentale ed è alla luce di tale principio che comunque va letto l'art. 11 del d.P.R. 737/1981.

A tal fine si evidenzia che il potere giurisdizionale penale e quello disciplinare hanno finalità diverse.

Il primo, quale espressione della potestà punitiva statale, si esplica con riferimento all'ordinamento generale ed è finalizzato a prevenire e reprimere fatti considerati socialmente pericolosi; il secondo, invece, quale espressione del potere organizzativo della pubblica amministrazione, è finalizzato a realizzare i principi di cui all'art. 97 della Costituzione, esaurendosi così all'interno della stessa compagine amministrativa.

Può, quindi, verificarsi, che una condotta, accertata inequivocabilmente, anche con mezzi i cui risultati siano incontrovertibili, abbia, oltre ad una rilevanza penale che verrà accertata dalla competente A.G. , con i tempi ed i modi propri della procedura penale, anche effetti e riflessi immediati nell'ordinamento della pubblica amministrazione, essendo la stessa riferibile con certezza ad un soggetto legato alla P.A. da un rapporto di pubblico impiego, di talchè si comprende la ratio della necessaria autonomia della valutazione del fatto in sede disciplinare senza che possa invocarsi l'applicabilità dell'art. 11 del d.P.R. n.737/1981.

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE  
UFFICIO II CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

Per quanto attiene ai procedimenti al momento in atto, connessi a procedimenti penali nell'ambito dei quali siano ravvisabili i presupposti di cui al suddetto art. 78 del previgente c.p.p., onde prevenire potenziali contenziosi, con conseguenti pronunce sfavorevoli da parte del Giudice Amministrativo e, quindi, al fine di garantire l'efficacia e l'esecuzione degli emanandi provvedimenti sanzionatori, sarà opportuno avvalersi dello strumento dell'annullamento in sede di autotutela decisoria.

In tale contesto si sottolinea che per i procedimenti disciplinari in fase istruttoria, l'esercizio del potere di autotutela decisoria compete al Questore, mentre per quelli pendenti innanzi ai Consigli Provinciali di Disciplina, i rispettivi Presidenti dovranno curare l'inoltro del carteggio al competente Servizio di questa Direzione Centrale per le Risorse Umane.

Giova, infine, evidenziare che in base a tale orientamento è necessario anche riconsiderare i presupposti per far luogo alla sospensione cautelare facoltativa ex art. 9 , secondo comma, del d.P.R. n. 737/1981, laddove il legislatore prevede appunto che l'Amministrazione possa sospendere dal servizio un dipendente "*sottoposto a procedimento penale*" qualora la natura dei reati sia particolarmente grave.

Ciò posto, considerati però i tempi di durata dei procedimenti penali ed atteso che il dipendente comunque non può essere sospeso cautelatamente dal servizio oltre il periodo di durata massima di cinque anni, è opportuno considerare il ricorso a tale misura solo come estrema "*ratio*."

Premesso quanto sopra, attesa la particolare rilevanza della questione *de qua*, si richiama l'attenzione degli organi titolari della potestà disciplinare sul contenuto dell'allegato parere della Prima Sezione del Consiglio di Stato, nonché, ad una puntuale applicazione delle indicazioni fornite con la seguente nota.

IL DIRETTORE CENTRALE  
V. Cardellicchio

Cenc.t.

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE  
UFFICIO II CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE  
UFFICIO II CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI