

**ETICA E DIRITTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E PENALE**

Saint-Vincent, Centro Congressi Grand Hotel Billia

29 Febbraio - 1° Marzo 2008

La responsabilità dirigenziale e disciplinare

di Salvatore Sfrecola *

SOMMARIO: 1. Inquadramento del tema; 2. La dirigenza italiana, tra *spoil system* e responsabilità per risultati; 3. La responsabilità disciplinare; 4. Profili di inefficienza del procedimento disciplinare; 5. Le indagini della Corte dei conti sulla gestione dei procedimenti disciplinari (gli esempi più eclatanti di disfunzioni).

1. Inquadramento del tema - In un Convegno, che si propone di affrontare, con il concorso di varie esperienze professionali, i rapporti tra Etica e diritto nella Pubblica Amministrazione, con riferimento alle varie forme di responsabilità che l'ordinamento delinea a garanzia del corretto esercizio della funzione pubblica ed a tutela del cittadino, un ruolo speciale va riconosciuto alla responsabilità dirigenziale ed a quella disciplinare.

In sostanza, quando parliamo di responsabilità “della” e “nella” Pubblica Amministrazione abbiamo presenti condotte di una variegata illegalità che in taluni casi possono assumere la connotazione dell'illiceità¹, che va da mancanze costituite da comportamenti che non costituiscono esatto adempimento delle prescrizioni contrattuali alla non conformità alle regole deontologiche previste per i dipendenti pubblici, in violazione delle regole di condotta stabilite dal *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, agli sprechi² ed ai più gravi delitti contro la Pubblica Amministrazione, peculato, malversazione, concussione e corruzione. Questi ultimi, in particolare, si ricollegano a comportamenti illeciti di potentati economici, i cosiddetti “delitti dei

* Vice Procuratore Generale della Corte dei conti

Docente di Diritto amministrativo europeo nella Facoltà di giurisprudenza della LUMSA

¹ Sull'illecito nelle sue varie qualificazioni cfr.: E. PICOZZA, Introduzione al diritto amministrativo, CEDAM, Padova, 2006, 506 e ss.. Il tema dei rapporti tra illegittimità ed illiceità è sviluppato da: F. GARRI, G. DAMMICCO, A. LUPI, P. DELLA VENTURA, L. VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti – Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè, Milano 2007, 234 e ss..

² A. CAPORALE, *Impuniti – Storie di un sistema incapace, sprecone e felice*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2007

colletti bianchi”¹, resi possibili da legami perversi con poteri politico-amministrativi che corrono lungo la storia del nostro come di altri paesi sostanzialmente indifferenti rispetto al variare dei regimi politici, come ebbe a segnalare con straordinaria incisività Benedetto Croce² “da qui l’alternarsi fra crisi di rigetto da parte della società civile di fronte ad una tracimazione intollerabile del malcostume e fasi di normalizzazione, col prevalere di omertà e disinteresse”³. Tutti questi illeciti sono possibili il più delle volte per gravi carenze nella direzione politica e/o amministrativa, per mancanza di controlli, per inammissibile tolleranza rispetto a violazioni ripetute di regole di gestione nell’ambito di compendi produttivi sorretti da un azionariato diffuso che subisce le conseguenze delle crisi societarie o di investimenti sbagliati che i risparmiatori meno avvertiti si sono visti consigliare dalle banche⁴.

¹ L’espressione *white collar crimes* è del sociologo americano Edwin H. Sutherland che nel 1939 descrive una nuova categoria criminale “persone della classe socioeconomica superiore che violano le leggi emanate per regolare la loro professione”, industriale, uomini d’affari, dirigenti, alti funzionari, professionisti. Il tema è approfondito da P. MARTUCCI, il quale spiega che l’impegno criminale di cui si tratta “comprende azioni come la contraffazione delle merci, gli accordi illegali sui prezzi, la costituzione di monopoli in violazione alle leggi antitrust, la corruzione politica e commerciale, la pubblicità ingannevole, l’evasione fiscale, la violazione delle normative a tutela dei lavoratori” (*La criminalità economica*, Laterza, Bari, 2006, 5).

² B. CROCE, *Storia d’Italia dal 1871 al 1915*, Laterza, Bari, 1934, 193. Ricorda le parole di Croce B. G. MATARELLA in apertura di un libro che scandaglia le tecniche della corruzione in Italia, dallo scandalo della Banca romana, cui fa riferimento il filosofo napoletano, a *tangentopoli* ed oltre (*Le regole dell’onestà*, Il Mulino, Bologna, 2007, 15).

³ P. MARTUCCI, *La criminalità economica*, cit., 37.

⁴ Il crack Federconsorzi, ha coinvolto 17.000 lavoratori-creditori privilegiati e creditori chirografari per un totale di 2,32 miliardi di euro persi. La crisi della Cirio, ha coinvolto 35.000 risparmiatori per un totale di 1,25 miliardi di euro persi. Quello della Parmalat, per il quale è imminente la celebrazione del processo, ha coinvolto 135.000 risparmiatori per un totale di 10 miliardi di euro persi. Il crack Bipop, ha coinvolto 73.500 risparmiatori per un totale di alcuni miliardi di euro persi. La vicenda dei Bond Argentini, ha coinvolto circa 300.000 risparmiatori italiani per un totale di 12,63 miliardi di euro persi pari al 15,6% degli 81 miliardi di dollari in default.

In tutti questi casi i risparmiatori attendono giustizia dalla magistratura. Ma non è sufficiente. Occorre un impegno politico nella prevenzione di questi comportamenti, attraverso le varie forme di controllo e di vigilanza rimesse alle autorità all’uopo istituite.

La legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), articolo 2, commi da 445 a 449, entrata in vigore il 1° gennaio, introduce nell’ordinamento giuridico italiano una “azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori”, quella che nell’ordinamento statunitense, è definita *class action* “strumento generale di tutela nel quadro delle misure nazionali volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria volti ad innalzare i livelli di tutela”.

La legge 244/2007 introduce un nuovo articolo (140-bis. – Azione collettiva risarcitoria) al *Codice del consumo* di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206. Il nuovo istituto entrerà in vigore tra 180 giorni.

È senz’altro una riforma importante destinata ad assicurare una forte tutela nel quadro delle misure nazionali volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria. Tuttavia lo strumento di per se costituisce un’*extrema ratio* che, come accade il più delle volte nella responsabilità civile, non assicurerà l’integrale risarcimento del danno. Quindi dovranno essere comunque coltivate le tecniche legislative e amministrative di attivazione di meccanismi di controllo e vigilanza.

Quando si denuncia, come nei casi cui si è fatto riferimento, l'insufficienza dell'azione di apparati pubblici preposti all'esercizio di compiti di controllo e vigilanza, in realtà s'intende segnalare, da un lato, l'inadeguatezza quando non la complicità della classe politica al governo, dall'altro, l'incapacità della dirigenza amministrativa, se non la sua acquiescenza di fronte a macroscopiche deviazioni dal rispetto delle regole legali e di buona gestione delle risorse finanziarie.

Ebbene, se l'azione della dirigenza è insufficiente, fatta la tara con eventuali difetti normativi e organizzativi, le cause vanno ricercate anche in un sistema di responsabilità dei dirigenti che non consente una verifica dei risultati che dalla loro attività l'apparato si deve attendere, tra cui la guida del personale dipendente, anche sotto il profilo dell'applicazione delle sanzioni disciplinari. Sono le carenze le quali fanno ritenere agli incapaci ed ai disonesti che si annidano nell'amministrazione che sia possibile e poco rischioso porre in essere comportamenti idonei a determinare danni a terzi o ad integrare fattispecie criminose, in un quadro di sostanziale impunità (per quella che è stata chiamata la "minimizzazione del rischio penale"¹), le une e le altre il più delle volte con effetti pregiudizievoli per l'erario, si tratti di spese inutili o eccessive, di mancate entrate, danneggiamento e dispersione di beni, ovvero di lesioni recate al prestigio e all'immagine dell'amministrazione.

Intendo dire che, in molti casi, un'attività di direzione delle strutture pubbliche non adeguata è alla base di errori e illeciti. È un fatto evidenziato a livello di osservatori dell'amministrazione che non sempre la dirigenza è all'altezza del compito in concreto assegnatole e, comunque, come scrive Ichino in un libro che ha denunciato "non risponde dei risultati del proprio operato"².

2. La dirigenza italiana, tra *spoil system* e responsabilità per risultati – È necessario, dunque, verificare se le denunciate insufficienze della direzione amministrativa

¹ P. DAVIGO e G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia*, Laterza, Bari, 2007, 304.

² P. ICHINO, *I nullafacenti*, Mondatori, Milano, 2006, 13 e ss

sono vere ed, eventualmente, quali ne siano le cause e le conseguenze che ne derivano sulla gestione finanziaria e patrimoniale delle pubbliche amministrazioni. Nonché sulla gestione del personale e quindi anche, per quanto è specifico oggetto di questo intervento, sui procedimenti disciplinari.

Occorre, infatti, tenere sempre a mente che le amministrazioni sono deputate al perseguimento dell'interesse pubblico essenzialmente attraverso la fornitura di servizi ai cittadini ed alle imprese, per il cui corretto esercizio è fondamentale la capacità professionale degli addetti ed il corretto adempimento degli obblighi di servizio. I pubblici dipendenti, infatti, sono la risorsa essenziale della struttura amministrativa, e pertanto costituiscono il patrimonio prezioso dello Stato e degli enti pubblici. Il loro ruolo ha una dimensione costituzionale (ai sensi dell'art. 98 "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"¹). Ed è evidente che questo patrimonio si acquisisce e si consolida attraverso un accorto reclutamento, il costante addestramento ed aggiornamento professionale, il riconoscimento del merito ed un adeguato esercizio dell'azione disciplinare in caso di violazione delle norme di comportamento. In mancanza si viene a determinare una grave ingiustizia nei confronti dei dipendenti seri e capaci, che sono naturalmente la stragrande maggioranza, i quali "sono vittime di un sistema incapace di distinguere tra chi lavora bene e chi no"². Di più, tra chi lavora e chi no.

Amministrano e guidano i dipendenti pubblici un numero consistente di dirigenti, molti più di quanti erano qualche decina di anni addietro. I dirigenti sono, infatti, aumentati, a cominciare da quelli dello Stato, nonostante l'ampio decentramento e la devoluzione di funzioni alle regioni ed agli enti locali e la privatizzazione di vasti settori, un dato che influisce sull'efficienza dell'apparato e quindi sui risultati che la dirigenza è chiamata a perseguire. Infatti se "entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem", anche i posti di funzione non debbono essere in numero superiore a quelli necessari per

¹ C. DE FIORES, *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione?*, in *Diritto Pubblico*, 2006, 1, 149.

² P. ICHINO, *op. cit.*, 25.

una gestione efficiente delle attività alle quali sono preposti¹.

L'ordinamento della dirigenza² ha costantemente delineato un tratto essenziale dell'organizzazione amministrativa, costituendo i dirigenti i vertici delle articolazioni delle direzioni generali e dei servizi ai vari livelli di competenza o comunque la più alta espressione delle funzioni ispettive e delle attività di consulenza, studio e ricerca. Dal 1972 (d.P.R. n. 748 del 30 giugno) ad oggi, la trasformazione ha riguardato l'assunzione diretta di responsabilità che ha avuto un passaggio essenziale nel d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29, con l'accentuazione del ruolo e dell'autonomia della dirigenza pubblica, sancendo espressamente il principio della separazione-distinzione tra i compiti e le funzioni degli organi politici e quelli dell'apparato burocratico di vertice, così da distinguere nettamente la responsabilità della direzione amministrativa da quella di indirizzo politico, "nel chiaro intento di attribuire alla dirigenza pubblica una reale autonomia operativa e gestionale sia pure all'interno (e in attuazione) degli obiettivi generali prefissati dagli organi di vertice politico dei singoli enti ai quali la dirigenza è chiamata adesso a dare attuazione concreta"³.

In conseguenza di questa responsabilità di gestione sulla dirigenza incombono oneri di risultato in relazione agli obiettivi indicati nel provvedimento di conferimento dell'incarico⁴. Ed infatti l'art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) stabilisce che "il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di

¹ È un principio antico ma definito quale principio metodologico con il nome di *rasoio di Occam* (*Ockham's razor*) dal nome del filosofo e frate francescano inglese Guglielmo di Ockham che nel XIV secolo lo formulò e che è alla base del pensiero scientifico moderno, nella sua forma più semplice suggerisce l'inutilità di formulare più assunzioni di quelle strettamente necessarie per spiegare un dato fenomeno.

² E. CASETTA, *Manuale di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2006, 162 e ss.

³ M. MONTINI, *Dirigenza pubblica*, in *Il Diritto, Enciclopedia giuridica*, vol. 5, 111.

⁴ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, CEDAM, Padova, 2000, 68 e ss.

rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo”.

La norma delinea un articolato sistema di valutazione dell'operato del dirigente, cui concorrono i servizi di controllo interno disciplinati dal d.lgs. 286 del 1999, ai fini della imputazione di eventuali responsabilità. Si tratta di una responsabilità di natura composita, in parte oggettiva (la responsabilità “di risultato”) “in quanto sottende una valutazione di inidoneità all'espletamento di determinate funzioni, e prescinde da una condotta inadempitiva, o comunque sanzionabile”, mentre l'inosservanza delle direttive ricevute ha come parametro il comportamento del dirigente “ed è dunque assimilabile ad una responsabilità di tipo contrattuale, che può anche essere fonte di responsabilità disciplinare”¹.

In primo luogo la valutazione del dirigente deve misurare i risultati raggiunti rispetto a parametri predeterminati desumibili dal sistema normativo, dalle regole di buona amministrazione, dalle direttive e dagli indirizzi degli organi di governo. Ai fini dell'accertamento dei risultati negativi possono avere rilievo, sia la violazione delle regole della legalità e della legittimità che dei canoni di buon andamento, ma non per sé, bensì in quanto produttive di risultati negativi². È un po' come nella responsabilità amministrativa patrimoniale di cui conosce la Corte dei conti che persegue il danno, cioè l'effetto pregiudizievole per l'erario di un'attività di gestione, e non l'eventuale illegittimità dell'azione. Il secondo profilo di responsabilità è quello per il “mancato raggiungimento degli obiettivi” costituisce l'altro aspetto della responsabilità dirigenziale con riferimento agli obiettivi specificamente determinati dall'organo di governo e assegnati al dirigente e da questi eventualmente assegnati al dirigente subordinato. Un tema che involge la responsabilità politica dell'autore delle direttive, una difficile enunciazione,

¹ B. CAVALLO, *Teoria e prassi della Pubblica Organizzazione*, Giuffrè, Milano 2005, 577.

² L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 90.

che spesso è mancata o non è stata idonea ad identificare i risultati da conseguire, la determinazione degli obiettivi di miglioramento, articolati anche mediante progetti speciali e scadenze. Il fatto è che la direttiva è concretamente redatta dal dirigente destinatario della stessa e questo ovviamente limita il controllo sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi. Anche questa contiguità, con le altre situazioni che abbiamo indicato e quelle di cui parleremo, riguardanti, il rapporto politica-gestione limita di fatto il monitoraggio delle attività e l'accertamento dei risultati.

Come in tutte le forme di responsabilità, anche in questo caso la sanzione prevista dall'ordinamento presidia il corretto esercizio delle funzioni dirigenziali.

Senonché il sistema si è rivelato intrinsecamente debole, con la conseguenza che questa responsabilità non è stata nella maggior parte dei casi fatta valere per una serie di motivi che scaturiscono dallo stesso ordinamento della dirigenza.

In primo luogo la distinzione tra politica ed amministrazione, tra il ruolo del competente organo politico di fissare la c.d. azione o programma politico¹ e quello del funzionario che risponde in modo autonomo ed esclusivo dell'attività di gestione², scritta nel decreto legislativo 29/1993, di fatto è ben presto andata in crisi, vanificata dalla pervasività del potere politico nella nomina dei dirigenti, parliamo, ovviamente di quelli con funzioni apicali (dirigenti di prima fascia, di uffici generali e Capi dipartimento), nel conferimento degli incarichi, nella determinazione del trattamento economico, cioè dell'indennità di risultato³.

¹ L'art. 14 (Indirizzo politico-amministrativo) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) "Il Ministro esercita le funzioni di cui all'articolo 4, comma 1. A tal fine periodicamente, e comunque ogni anno entro dieci giorni ⁽¹⁷⁾ dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti di cui all'articolo 16:

a) definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione;

b) effettua, ai fini dell'adempimento dei compiti definiti ai sensi della lettera a), l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni delle risorse di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), del presente decreto, ivi comprese quelle di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, e successive modificazioni e integrazioni, ad esclusione delle risorse necessarie per il funzionamento degli uffici di cui al comma 2; provvede alle variazioni delle assegnazioni con le modalità previste dal medesimo decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, tenendo altresì conto dei procedimenti e subprocedimenti attribuiti ed adotta gli altri provvedimenti ivi previsti.

² E PICOZZA, *Introduzione al Diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 2006, 97.

³ In questa fase privatistica avviene l'attribuzione dell'incarico della funzione dirigenziale, a norma del D.Lgs. 30

In sostanza al dirigente che attende dall'autorità politica il conferimento dell'incarico dirigenziale, la determinazione della sua durata e la definizione del trattamento economico, in attesa della conferma (l'incarico, per le funzioni apicali, non può eccedere i tre anni¹), non è assicurata quell'autonomia per la quale il dirigente è, come tutti i pubblici impiegati, "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98 Cost.). Ciò che "dimostra – ha scritto Bruno Cavallo - un tendenziale superamento della responsabilità dirigenziale, fondata su criteri razional-legali, a favore di un sistema imperniato su un rapporto di fiduciarità"².

Lo attesta, come rilevato anche dalla Corte dei conti nelle sue relazioni al Parlamento, la durata degli incarichi dirigenziali che tende ad essere breve e circoscritta. Con due conseguenze negative, la già delineata precarietà e la difficoltà di consentire una valutazione credibile dei risultati. "La conferma o meno dell'incarico viene, così, a dipendere da considerazioni basate sulla fedeltà, sull'appartenenza, insomma sulla fiducia"³. Una situazione che se è giustificata per alcune posizioni, ad esempio nella direzione dei dipartimenti, non può essere estesa a tutti i dirigenti.

Questo sistema, ben presto definito dello *spoil system all'italiana*, esteso al di là di ogni ragionevolezza, ha ingenerato dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo che il legame fiduciario minerebbe alle fondamenta il principio di imparzialità fissato nell'art. 97 della Costituzione che, in concorso con l'art. 98, appena richiamato, delinea il ruolo del pubblico dipendente e ne connota le caratteristiche di servizio dotato di una sua autonomia professionale.

marzo 2001, n. 165 art. 19 (modificato, ma non in parte *qua*, dalla L. 15 luglio 2002, n. 145, art. 3), tenendo conto delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente in rapporto a ciascun incarico.

Ma il dirigente pubblico può rimanere senza incarico, senza per questo perdere il suo status di pubblico dipendente con qualifica dirigenziale, ad es. prima dell'assegnazione del primo incarico, negli intervalli tra un incarico e l'altro, o perchè collocato in disponibilità (art. 21, comma 1, come modificato dalla L. 15 luglio 2002, n. 145, art. 3). Già il D.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150, art. 6, disponeva che i dirigenti, ai quali non sia stato affidato un incarico di direzione di un ufficio di livello dirigenziale, svolgono funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca. Ora il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 10, come sostituito dalla L. 15 luglio 2002, n. 145, art. 3, ha allargato la previsione ad altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali.

¹ Art. 19, commi 3, 4 e 6, del d.lgs. n. 165/2001.

² B. CAVALLO, op. cit., 540.

³ B. CAVALLO, op. cit., 541.

Contemporaneamente, come si è già fatto cenno, l'amministrazione statale, ma anche quella delle regioni e di molti enti locali, si è andata articolando in un numero crescente di strutture dirigenziali con un effetto di parcellizzazione dell'esercizio delle funzioni, spesso non adeguato ad un efficace perseguimento delle finalità istituzionali, in un momento in cui molte attribuzioni dello Stato passano ad enti decentrati sul territorio od a strutture privatizzate (strade statali, poste, ferrovie). Quindi le funzioni diminuiscono, mentre i dirigenti aumentano in numero e in qualifica. Non è infrequente imbattersi in direzioni centrali, alle quali è preposto un dirigente di prima fascia, con dotazione organica vicina alla decina di unità. In sostanza un generale di divisione con dieci soldati o poco più. *Divide et impera*, secondo un'antica consuetudine dei detentori del potere, che rafforza il potere dell'autorità politica sulle decisioni, incurante che l'efficienza di tali microstrutture sia bassissima, con conseguenze negative sull'effettiva assunzione delle responsabilità per i risultati, spesso difficili da misurare.

Le conseguenze di questa situazione, come accennato, sono, per quanto riguarda l'efficienza dell'azione di governo del tutto negative, in quanto l'autorità politica riuscirebbe certamente a perseguire gli obiettivi programmatici confrontandosi con un numero ristretto di alti dirigenti. Per quel che interessa in questa sede le conseguenze dello stato di cose appena delineato sono negative anche per la pratica eclissi della responsabilità dirigenziale.

Si consideri che gli organi di controllo interno, che devono, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, misurare e valutare l'attività dei dirigenti, sono costituiti da dirigenti, colleghi di quelli controllati e destinati anch'essi, in forza di una naturale turnazione, a passare dal ruolo di osservatori a quello di osservati. Una cosa che non va, come ebbe ad osservare Beniamino Finocchiaro già all'indomani del varo del decreto legislativo n. 286 del 1999, in un celebre saggio su *Politica e Mezzogiorno*. Aggiungasi che "l'arte del comando" non sembra essere l'attitudine più sviluppata nella dirigenza pubblica, se dirigere significa tradurre in disposizioni di dettaglio ed in realizzazioni concrete le direttive

dell'autorità titolare del potere di indirizzo politico amministrativo. Che in verità spesso mancano da parte dell'autorità politica, come ha ripetutamente segnalato la Corte dei conti nelle relazioni al Parlamento. Se dirigere significa possedere la capacità di “intuire l'interiorità delle persone... valutare gli uomini” in modo da mettere la persona giusta al posto giusto¹, comprendere pregi e insufficienze dei propri collaboratori, potenziando i primi e convertendo le seconde in positivo.

L'ingombrante presenza della politica è, dunque, una delle cause del mancato esercizio della responsabilità dirigenziale. Inoltre, il venir meno di un incarico non implica la fuoriuscita dalla dirigenza, perché permane l'appartenenza ai ruoli, in posizione di disponibilità. La valutazione negativa, infatti, non porta alla risoluzione del rapporto, come per i dirigenti privati, bensì a sanzioni attinenti al solo incarico dirigenziale, di per sé fungibile, con destinazione ad altro incarico, relativo alla titolarità di altro ufficio, o allo svolgimento di funzioni ispettive, di consulenza, di studio o di ricerca. Solo le mancanze più gravi, anche attinenti ad ambiti extra lavorativi (art. 27 medesimo C.C.N.L.), possono portare al recesso dal rapporto di lavoro e, con esso, dall'incarico sovrastante.

Anche la disciplina contrattuale del procedimento sanzionatorio, cui il contratto collettivo è facultato dal rinvio dell'art. 21, è articolata sul modello dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 7), nel rispetto del principio costituzionale del contraddittorio (Corte cost. n. 313/1996 cit.), proprio del recesso causale. Infatti l'art. 27 del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale del comparto ministeri prevede due ipotesi di recesso dell'amministrazione, una con preavviso, e l'altra senza preavviso. Solo queste ipotesi possono condurre alla risoluzione del rapporto fondamentale. In questo caso va acquisito il parere obbligatorio e vincolante del Comitato dei Garanti.

Il recesso per responsabilità disciplinare non richiede il parere del Comitato dei Garanti.

¹ F. ALBERONI, *L'arte del comando*, Rizzoli, MMilano, 2002, 45.

La responsabilità dirigenziale fuoriesce dunque prevalentemente da una logica punitiva o risarcitoria, rivolgendosi piuttosto all'esigenza dell'amministrazione, a fronte del malfunzionamento dell'ufficio, di rimuovere in maniera tempestiva il dirigente dimostratosi inidoneo alla funzione, come tale non in grado di raggiungere il risultato prefissato, indipendentemente dal verificarsi di un fatto sanzionabile sul piano disciplinare o della produzione di un danno.

3. La responsabilità disciplinare - L'interpretazione del ruolo dei dirigenti attuata dalla classe politica italiana ha avuto effetti negativi anche sull'esercizio della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, la cui gestione ricade nei compiti dei vertici amministrativi, responsabilità che non viene fatta valere nei modi e nelle forme che dovrebbero assicurare la punizione di quanti commettono illeciti, spesso gravissimi, quasi sempre assolutamente incompatibili con la loro permanenza in servizio, eppure "graziatissimi" da una diffusa tolleranza, con grave nocimento per l'immagine ed il prestigio dell'Amministrazione, agli occhi, prima di tutto, dei cittadini utenti dei servizi che la P.A. è chiamata a rendere.

È un tema "caldo", si direbbe con linguaggio giornalistico, di quelli che ricorrono sulla stampa e nelle discussioni tra la gente, considerato che l'efficienza della Pubblica Amministrazione è bene prezioso per le istituzioni e la comunità e passa anche attraverso la capacità manageriale dei dirigenti ed, in genere, la buona e corretta condotta dei dipendenti.

È solo di qualche giorno fa la notizia, documentata con un esplicito filmato dal telegiornale satirico "Striscia la notizia", della dipendente di una Azienda sanitaria, medico, assente da nove mesi per malattia, intercettata mentre partecipa ad una trasmissione televisiva e individuata in uno studio medico nell'esercizio della sua professione, mentre prescrive medicinali ed indagini e consiglia un paziente a recarsi in una struttura privata, aggiungendo che i dirigenti sanitari sono tutti incapaci o corrotti.

Un episodio che dimostra che qualcosa non ha funzionato. Quanto meno che i controlli sul personale assente per malattia non è adeguato all'esigenza. Imbroglia i dipendenti, mentre i medici incaricati delle visite di controllo – quelle che un tempo si chiamavano “fiscali” - non sono evidentemente all'altezza del ruolo. E qui si individuano almeno due responsabilità, una disciplinare per l'uso improprio del diritto all'assenza per malattia ed una amministrativo-contabile per il danno subito dalla ASL di appartenenza per la mancata prestazione lavorativa di un dipendente illecitamente assente.

Eppure non mancano le regole e le direttive per la loro applicazione. Dopo il *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, approvato con Decreto del Ministro della funzione pubblica 28 dicembre 2000¹ del quale sono stati indicati ambiti e modalità di applicazione con la circolare 12 luglio 2001, n. 2198² dello stesso Ministro e, da ultimo, la direttiva n. 8 del 6 dicembre 2007 recante principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni³, la materia è stata definita nel contratto collettivo nazionale di lavoro per il periodo contrattuale 2002-2005, che ha integrato il CCNL 1994-1997. La regolamentazione va valutata in rapporto anche alle fonti legislative della materia, l'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300, la legge 7 febbraio 1990, n. 19, la legge 19 marzo 1990, n. 55, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. degli enti locali), la legge 27 marzo 2001, n. 97, di particolare rilievo, come vedremo, ed il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, già richiamato per la disciplina della responsabilità dirigenziale.

Nonostante la copiosa normativa richiamata il sistema non funziona. E a non farlo funzionare concorrono varie cause, talune disfunzioni nel coordinamento tra gli uffici interessati al procedimento, una forte presenza sindacale tendenzialmente assolutrice e l'inerzia dei dirigenti, un punto fermo tra le disfunzioni. “Se uno non fa il suo dovere, deve essere sanzionato”, fa dire Pietro Ichino ad un sindacalista in un ipotetico colloquio

¹ http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pa_direttiva_comportamento/DM28112000.pdf

² http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pa_direttiva_comportamento/CIRC2198.pdf

³ http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pa_direttiva_comportamento/index.html

con un precario¹. “Ma questo è compito della dirigenza”, aggiunge. E, all’affermazione che “da decenni non c’è stato un solo licenziamento per scarso rendimento nell’amministrazione pubblica”, la risposta è “c’è un perché: è la conseguenza di una dirigenza incapace, che non risponde dei risultati del proprio operato. I fannulloni ci sono molto più tra i dirigenti che ai livelli medio-bassi”. Mancano “poteri effettivi”, dicono i dirigenti, per la sudditanza al potere politico che rende precaria la posizione del dirigente con il rischio di essere licenziato o trasferito ad altro incarico per effetto dello *spoils system*, soprattutto a livello di enti locali, dove questa pratica di derivazione americana, applicata all’italiana, ha provocato gravi difficoltà alle amministrazioni ed anche alla dirigenza politica che a volte non è disponibile a condividere il potere, a livello di gestione delle risorse finanziarie ed umane, con la dirigenza.

La situazione di una dirigenza scarsamente autonoma si riverbera negativamente sui procedimenti disciplinari che è chiamata ad attuare e per i quali ha ricevuto precise disposizioni dal Governo². La dirigenza si sente poco impegnata, perché non spalleggiata dalla classe politica, il più delle volte protesa verso atteggiamenti di incredibile “comprensione”, di un perdonismo ingiustificato, come è stato detto³, anche rispetto a fattispecie di illecito particolarmente gravi, come quelle che attengono a reati contro la pubblica amministrazione e la fede pubblica. Inoltre, nella gestione del procedimento disciplinare si inseriscono quasi sempre pressioni sindacali. E comunque i Collegi arbitrali di disciplina (CAD) sono fortemente condizionati dalla presenza di esponenti sindacali. Sempre Ichino fa dire al suo immaginario precario “essere scoperto a vendere gli esami o a violentare un’allieva oggi non basta per essere licenziato: la prassi è che ti sospendono, ma continui a prendere parte dello stipendio. Se poi non riesci a trascinare il processo fino all’assoluzione per prescrizione, ti conviene patteggiare la pena: il patteggiamento non configura riconoscimento di colpa e consente quindi la reintegrazione in servizio

¹ P. ICHINO, *I nullafacenti*, Mondadori, Milano, 2006, 12 e ss.

² http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pa_direttiva_comportamento/direttivadisciplinare.pdf

³ V. TENORE, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego*, EPC Libri, Roma, 2007, 19.

con tutti gli onori. Di fatto, in Italia oggi un pubblico dipendente viene licenziato solo se è in prigione con molti anni da scontare”

C'è qualche imprecisione in diritto, ma la situazione è sostanzialmente questa, come ha accertato anche la Corte dei conti in una *Relazione sul risultato dell'indagine concernente l'esercizio della funzione disciplinare da parte delle amministrazioni dello Stato* (n. 7/G del 17 maggio 2006¹) nella quale sono state messe in risalto le disfunzioni del sistema, puntualmente approfondite anche in contraddittorio con le amministrazioni nelle quali le stesse situazioni hanno avuto maggiore evidenza.

Ora non è dubbio che questi procedimenti, come tutti quelli diretti ad applicare le regole delle responsabilità stabilite dalla legge abbiano in primo luogo il fine di presidiare la correttezza e la funzionalità dell'amministrazione, il suo prestigio e la sua immagine. In sostanza al grado di efficienza dell'amministrazione contribuisce anche, e in buona misura, la capacità del sistema di verificare e sanzionare l'idoneità del dirigente di raggiungere gli obiettivi fissati per la propria struttura e di punire, fino all'espulsione, coloro i quali commettono gravi mancanze o reati.

È questo uno dei motivi di maggiore crisi del sistema, cioè del cattivo funzionamento della macchina disciplinare della quale sono state ampiamente esaminate in dottrina, anche con riferimento alle richiamate rilevazioni della Corte dei conti, le cause e delineate le possibili soluzioni².

L'attuale regime normativo, anche di matrice contrattuale, s'ispira al principio della prevalenza del procedimento penale su quello disciplinare nel senso che il procedimento penale ha un effetto sospensivo su quello disciplinare per il personale (art. 25, comma 8), mentre per i dirigenti il contratto nulla dice in ordine alla sospensione del procedimento disciplinare. Ne consegue che la pendenza di un procedimento penale non ha alcun effetto sospensivo sul procedimento disciplinare nei confronti dei dirigenti, che

¹ http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezione-ce1/Anno-20061/Adunanza-c/Standard-formali-per-il-sito.doc_cvt.htm

² Pregevole sotto questi profili è il richiamato testo di V. TENORE, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego*.

potrà essere iniziato e concluso procedendo parallelamente ed indipendentemente dal giudizio penale, con il fisiologico rischio di conclusioni discordanti.

La sentenza penale di assoluzione può essere pronunciata quando il fatto non sussiste o l'imputato non ha commesso il fatto. Queste due formule di assoluzione, c.d. piena, sono preclusive per l'azione disciplinare.

Le sentenze di non doversi procedere (per estinzione del reato; per assenza di condizioni di procedibilità; per amnistia o indulto; per prescrizione del reato) o perché il fatto non costituisce reato (cioè sono presenti tutti gli elementi oggettivi del reato ed il fatto è stato commesso dall'imputato, ma difetta l'elemento psicologico), perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (ad esempio è stato depenalizzato), danno la possibilità all'Ufficio Procedimenti Disciplinari di dare impulso al relativo procedimento¹.

Per le condanne fino a tre anni di reclusione la Corte Costituzionale ha fatto salvi gli automatismi sospensivi-cautelari (Corte Cost. 31 gennaio 1990, n.40; 17 ottobre 1996, n. 363; 18 aprile 2000, n. 103) correlati ad alcune condanne penali e tale indirizzo è stato confermato dal Consiglio di Stato con riferimento all'art. 4 della legge 27 marzo 2001 n. 97 ("Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche")².

Può dunque concludersi che, secondo l'univoco indirizzo giurisprudenziale, la condanna penale del pubblico dipendente, ancorchè conseguenziale alla commissione di gravissimi reati, non assume una automatica valenza disciplinare, se non previa attivazione di un rituale procedimento sanzionatorio interno volto a rivalutare i riflessi penali in sede disciplinare. Solo nel caso di condanna ad una pena superiore ai tre anni di reclusione per i delitti di cui all'art. 314, primo comma, 317, 318, 319, 319 ter e 320 C.P. (peculato, concussione, corruzione per atto di ufficio, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, la corruzione in atti giudiziari e la corruzione di persona incaricata di

¹ V. TENORE, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego*, cit. 28.

² Sez. VI, 28 agosto 2001 n. 4745.

un pubblico servizio) si ha un automatismo espulsivo, in forma di “pena accessoria”. In questi casi, in sostanza, l’amministrazione non può fare altro che disporre la cessazione dall’impiego.

Quanto alla rilevanza del procedimento penale su quello disciplinare, la sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare quanto all’accertamento della sussistenza del fatto, alla sua illiceità penale e all’affermazione che l’imputato lo ha commesso. Inoltre l’art. 5 dispone che il giudizio disciplinare deve essere iniziato, o proseguito, entro il termine di novanta giorni dalla data di comunicazione della sentenza all’Amministrazione e deve concludersi, salvi i termini diversi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, entro centottanta giorni. In giurisprudenza, dopo l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 25 gennaio 2000 n. 4. e 26 giugno 2000 n. 15, è stato chiarito che i termini del procedimento disciplinare sono perentori.

Le disfunzioni del sistema, come già anticipato, sono state messe in risalto dalla Corte dei conti¹, a conclusione di un ciclo di indagini iniziate nel 1995, che ha analizzato i profili organizzativi e procedurali del sistema della responsabilità disciplinare lungo un decennio nel quale molte cose sono mutate nell’amministrazione statale. Questa si è concentrata sulle funzioni di programmazione, coordinamento e regolazione, abbandonando progressivamente ampi settori di gestione concreta degli affari, nei quali più frequenti sono le occasioni per procurare danno all’amministrazione o abusare della qualifica di funzionario pubblico. Inoltre, sono diminuiti i dipendenti, sia a seguito della privatizzazione di vastissimi settori che del processo di decentramento e federalista. Conseguentemente la commissione dei reati connessi all’attività amministrativa si è concentrata negli enti di base come gli enti locali, quelli economici e verso le società pubbliche. Appare emblematico, al riguardo, che il legislatore della legge n. 97/01, nel dettare nor-

¹ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato in adunanza congiunta dei Collegi I e II del 4 aprile 2006, Deliberazione n. 7/2006/G, *Relazione sul risultato dell’indagine concernente l’esercizio della funzione disciplinare da parte delle amministrazioni dello Stato* (n. 7/G del 17 maggio 2006), in http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezione-ce1/Anno-20061/Adunanza-c/Standard-formali-per-il-sito.doc_cvt.htm.

me di riforma in tema di rapporti tra procedimento penale e disciplinare, abbia inserito norme riguardanti gli “enti pubblici ovvero gli enti a prevalente partecipazione pubblica”. L’intervento normativo si è reso necessario a seguito dell’accertata inidoneità della situazione connessa alla *deregulation* della materia avvenuta attraverso i contratti collettivi: all’art. 8 della legge n. 97/01, anche sulla base di alcuni suggerimenti della Corte, si è prescritto che le disposizioni contenute nella legge prevalgano sulle disposizioni dei contratti di lavoro e, nel comma 2, che nessun contratto collettivo nazionale di lavoro può derogare alle disposizioni contenute nella legge.

Nello stesso periodo la normazione disciplinare si è gradualmente differenziata, attraverso l’affiancamento di contratti collettivi alla legislazione statale e l’introduzione di norme di carattere speciale, come quelle contenute nella legge n. 97/01.

La funzione disciplinare inerisce ad un rapporto profondamente modificato, agli inizi degli anni ‘90 (d.l.vo n. 29/93), con la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego. Questa ha caratterizzato la materia disciplinare con l’art. 59 del decreto legislativo n. 29/93 (ora art. 55 del Testo unico approvato con decreto legislativo n. 165/01). Rimangono tuttavia situazioni differenziate; facendo una ricognizione generale, si possono distinguere tipologie diverse di regolamentazione della funzione disciplinare:

a) per il pubblico impiego privatizzato la tipologia delle infrazioni disciplinari e delle sanzioni edittali è definita dai contratti collettivi di lavoro.

b) per il pubblico impiego non privatizzato si applicano gli artt. da 78 a 123 del Testo unico n. 3/57, relativo agli impiegati civili dello Stato;

c) restano escluse dalla privatizzazione, e conservano la tradizionale disciplina pubblicistica, alcune importanti categorie di dipendenti delle pubbliche amministrazioni (magistrati, avvocati dello Stato, militari, personale delle Forze di polizia, della carriera diplomatica e di quella prefettizia, dipendenti della Banca d’Italia, della Consob e dell’autorità garante della concorrenza e del mercato e, almeno transitoriamente, i docenti e ricercatori universitari)

In particolare la legge n. 97/01 ha inteso riequilibrare la disciplina della funzione disciplinare in un senso più obiettivo di tutela dell'interesse pubblico, a garanzia del buon andamento e del prestigio della pubblica amministrazione.

Per questo motivo prescrive che nei confronti dei dipendenti condannati con sentenza passata in giudicato non sia possibile una difforme valutazione dei fatti in sede disciplinare. In tal modo, secondo l'articolo 1, al giudicato sono stati restituiti gli effetti preclusivi nei riguardi dell'esercizio della funzione disciplinare e ciò anche con riguardo ad ipotesi di epilogo processuale in cui non si sia verificato il dibattimento (cfr. la nuova disciplina del patteggiamento). In sostanza, la legge n. 97/01 ha modificato il codice di procedura penale, disciplinando anche gli effetti della sentenza di condanna oltre che quella di assoluzione. Il nuovo articolo 653 del codice di procedura penale, infatti, prevede che la sentenza penale irrevocabile di condanna abbia efficacia di giudicato nel giudizio di responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità sotto il profilo dell'accertamento del fatto e della sua commissione da parte dell'imputato, nonché della sua illiceità penale; ciò con riguardo sia alla sentenza di condanna vera e propria che al patteggiamento ex art. 444 c.p.p..

Permane tuttavia un obbligo di rivalutazione in sede disciplinare dei fatti vagliati in sede penale anche per le sentenze di patteggiamento, pur dopo la equiparazione delle stesse alle decisioni di condanna (art. 10 della legge n. 97/01).

Allo stato attuale la sentenza patteggiata ha efficacia di giudicato nel procedimento disciplinare davanti alle amministrazioni pubbliche quanto all'accertamento del fatto, alla sua illiceità e alla imputabilità nei confronti di colui che ha chiesto l'evocato beneficio. È stato in tal modo ristretto il margine di discrezionalità riservato alle amministrazioni pubbliche. Quest'ultima sconfinava talvolta in una sorta di rivalutazione complessiva del fatto, in senso assolutorio per l'incolpato.

In precedenza, con il ricorso al patteggiamento il dipendente si assicurava, oltre ai benefici della legge penale, una probabile impunità disciplinare, proprio per i diversi effetti che una pronuncia di tal genere aveva rispetto ad una sentenza di condanna.

Peraltro, la legge n. 97/01 detta anche una disciplina particolare in tema di effetti del procedimento penale sul rapporto di impiego. L'art. 3, infatti, prevede che il dipendente rinviato a giudizio per concussione e corruzione sia trasferito ad altro ufficio. La stessa pubblica amministrazione può predisporre, per motivi di opportunità, l'attribuzione ad un diverso incarico. Anche questa norma prende lo spunto da alcuni accertamenti effettuati dalla Corte dei conti nel corso di precedenti indagini, da cui era emerso che molte unità di personale, anche di rango elevato, rimanevano impunemente nei posti ricoperti prima della vicenda penale conclusasi con la condanna¹.

Nel caso in cui non sia possibile, per motivi organizzativi, disporre il trasferimento, il dipendente può essere collocato in aspettativa o messo a disposizione, con diritto allo stipendio ma non agli emolumenti connessi alle presenze in servizio.

Quando per gli stessi reati di concussione e corruzione sia, invece, intervenuta una condanna, anche non definitiva e ancorché sia concessa la sospensione condizionale, la legge prevede, all'art 4, la sospensione dal servizio. Quest'ultima perde efficacia se successivamente viene pronunciata una sentenza di proscioglimento o di assoluzione non definitiva, in base al principio del *favor rei*, tipico del diritto penale.

Pertanto, si può concludere che la legge n. 97/01 collega l'adozione di diversi provvedimenti disciplinari o paradisciplinari con quelli giudiziari emessi dal giudice penale. Per altri tipi di reati, che, pur non ricompresi nella previsione edittale della legge n. 97/01, presentano assoluti tratti di incompatibilità con l'esercizio di funzioni e servizi pubblici (si pensi alla violenza nelle scuole), pur prevedendo i contratti collettivi la sanzione del licenziamento con o senza preavviso, si verificano, attraverso alcuni concomitanti fenomeni degenerativi esiti assai favorevoli al condannato.

¹ Cfr. per tutti la collettiva vicenda penale che ha interessato gli uffici della Motorizzazione civile e dei trasporti della Lombardia sul finire degli anni ottanta e che è stata oggetto di referto nella delibera n. 23/98.

4. Profili di inefficienza del procedimento disciplinare - Influiscono negativamente sull'esercizio della funzione disciplinare la estrema eterogeneità delle strutture organizzative deputate all'esercizio dell'azione, "una atomizzazione delle linee guida e degli indirizzi delle gestioni disciplinari, che non favorisce la formazione di professionalità omogenee nel complesso della Amministrazione statale"¹, mentre la frequenza delle riorganizzazioni amministrative ha l'effetto di disperdere professionalità specifiche, maturate in lunghi periodi di trattazione della materia. Non sempre, infatti, alla successione di uffici nell'esercizio della funzione disciplinare consegue un parallelo trasferimento dei dipendenti specializzati. Rispetto dei termini, continuità dell'azione disciplinare, coerenza delle varie fasi del procedimento possono essere assicurate soltanto da funzionari dedicati e specializzati nella materia, dovendosi evitare estemporanei passaggi di consegna delle diverse pratiche, talvolta dedotti in modo implicito ed indiretto nel magmatico universo dei fascicoli migranti da un ufficio all'altro, a seguito delle ristrutturazioni organizzative.

In particolare nel settore dell'istruzione pubblica, l'"entificazione" delle istituzioni scolastiche, l'organizzazione basata su criteri autonomistici, che convive con l'arcaica e disefficiente struttura consultiva "piramidale", incide negativamente sui tempi e sulle decisioni. Una situazione nella quale si bilanciano pregi e difetti: la lontananza dai luoghi di commissione degli illeciti ma la possibilità di concentrare procedimenti e indirizzi generali nella soluzione centralistica; la vicinanza e la possibilità di un più documentato apprezzamento dei fatti ma una maggiore soggezione ai meccanismi autoreferenziali dell'Amministrazione nella soluzione decentrata.

Il ricorso ad organi consultivi, in particolare, appare produttivo di effetti distorsivi rilevanti, nella misura in cui le valutazioni da questi espresse risultano spesso connotate

¹ Corte dei conti, *Relazione sul risultato dell'indagine concernente l'esercizio della funzione disciplinare da parte delle amministrazioni dello Stato* cit..

da logiche non strettamente giuridiche e, al contempo, vincolanti per gli Uffici di disciplina nel porre limiti alla misura della sanzione.

Ulteriore fattore di criticità è indotto dal frequente superamento dei termini per l'esercizio stesso della funzione disciplinare, a causa della farraginosità di un iter procedimentale affollato dai diversi soggetti chiamati ad intervenire.

Dal momento che le più recenti tendenze legislative sono nel senso di richiamare e valorizzare la funzione disciplinare, quale elemento deterrente per il rispetto di adempimenti ritenuti primari, appare improcrastinabile l'adozione di una maggiore cura nel definire gli elementi "minimi" che un assetto organizzativo deve possedere. La definizione di questi elementi può consentire, da un lato, una più efficace gestione dei procedimenti e, dall'altro, liberare quest'ultima dai difetti che, in alcuni casi, oggi come in passato, penalizzano la certezza delle competenze e moduli operativi. Nella materia sanzionatoria, infatti, la definizione e il rispetto della forma del procedimento hanno valore pregiudiziale ai fini dei giudizi di legittimità, cui il procedimento stesso è sovente sottoposto, a seguito dei ricorsi degli interessati.

Il problema dei tempi dell'esercizio dell'azione disciplinare è connessa all'influenza della durata dei procedimenti penali. Con la conseguenza che il ritardo rende scarsamente deterrente la funzione disciplinare.

5. L'indagine della Corte dei conti sulla gestione dei procedimenti disciplinari (gli esempi più eclatanti di disfunzioni) - La Corte dei conti ha messo in risalto come nelle vicende caratterizzate da applicazione di pena su richiesta, il tempo medio intercorrente tra la commissione dell'illecito e la condanna ammonta a 1135 giorni; per le sentenze irrevocabili di condanna, il tempo medio sale a 2064 giorni; il tempo medio tra la data di compimento dell'illecito e l'apertura dei procedimenti disciplinari risulta di 1201 giorni, per l'applicazione di pena su richiesta, e di 2121, per le sentenze irrevocabili di condanna; il tempo medio tra la data di commissione dell'illecito e la definizione del

procedimento disciplinare è di 1348 giorni, per l'applicazione di pena su richiesta, e di 2331 per le sentenze irrevocabili di condanna.

Influiscono negativamente sui tempi dell'azione disciplinare le difficoltà di dialogo con le cancellerie penali e gli uffici giudiziari, inerenti alle informazioni sul personale detenuto, rinviato a giudizio o condannato. Significativa, al riguardo, la vicenda di un collaboratore scolastico immesso in ruolo in data 1° settembre 2001 e già condannato, in data 19 giugno 2001 (con sentenza divenuta irrevocabile il 28 febbraio 2003), ad anni 4 e mesi 6 di reclusione per il reato di “violenza carnale in danno di malata di mente”. In data 27 febbraio 2003 il suddetto inoltrava, al dirigente scolastico della scuola materna ed elementare in cui svolgeva servizio, richiesta di fruizione di gg. 6 di riposo compensativo e, a seguire, di gg. 60 di aspettativa per motivi di famiglia. Il dirigente scolastico competente, contestualmente all'esame della pratica, apprendeva casualmente dalla stampa, in data 17 marzo 2003, la notizia della condanna inflitta al dipendente, acquisendo, per le vie brevi, dalla famiglia dell'interessato, copia della sentenza definitiva. Solo dopo 21 mesi dalla formale richiesta, in data 16 dicembre 2004, la cancelleria competente inviava ufficialmente la sentenza.

Ancor più grave il caso di un docente di arte, il quale, benché riconosciuto colpevole, per due distinte fattispecie (sentenze di condanna del 18 novembre 2003 e del 7 aprile 2004), di atti di libidine o sessuali nei confronti di alcune sue alunne, ha visto concludere la propria vicenda disciplinare con la proposta di archiviazione espressa dal Consiglio di disciplina per il personale docente. Tra le giustificazioni addotte per la singolare vicenda la mancata formalizzazione di contestazione degli addebiti, in conseguenza della pretesa impossibilità per l'Amministrazione di trarle coerentemente da un contesto “...di fatti dichiarati, ma non circostanziati, in quanto non provati...” nonché da una carenza di elementi conoscitivi in quanto “...il provveditore non disponeva di copia del rinvio a giudizio per poter formalizzare un atto di contestazione ... successivamente la Procura della Repubblica non ha notiziato gli uffici del Provveditorato in

merito agli sviluppi del procedimento penale ... (una delle ultime richieste rimasta in-vasa è la nota fax del Provveditorato alla Procura del 18.02.2000)”.

In molti casi, pertanto, l'unica sanzione effettivamente comminata è stata quella del giudice contabile che ha condannato al risarcimento del danno da mancata prestazione del servizio, disservizio e danno all'immagine ed al prestigio dell'Amministrazione.

I tempi amministrativi conseguenti a vicende penali continuano ad essere molto elevati per cui molti procedimenti disciplinari rischiano impugnazioni sotto il profilo della tardività in quanto la giurisprudenza si è prevalentemente attestata sulla perentorietà dei termini, anche se di recente sono emersi orientamenti diversi che ne affermano la ordinatorietà¹.

Quanto alla funzione cautelare, necessaria a garanzia dell'immagine della P.A., elementi di dissuasione rispetto al suo esercizio derivano dall'orientamento del Consiglio di Stato, non condiviso dalla Corte dei conti, secondo cui, nei casi di conclusione del procedimento disciplinare senza irrogazione della sanzione massima del licenziamento, spetta al dipendente la retribuzione inerente al maggior periodo di sospensione patita rispetto al tempo della sanzione comminata, ancorché in sede penale sia stata accertata la sua colpevolezza. Emblematico, al riguardo, l'atteggiamento del Ministero per i beni e le attività culturali che prende atto realisticamente della prevalenza della ragione economica su quella cautelare: *“... Al di là di ogni determinazione ufficiale l'esercizio del potere disciplinare cautelare viene limitato al massimo, fatta salva ovviamente l'applicazione delle leggi 475/1999 e 97/01. La limitazione è dovuta alla necessità di risparmiare danni all'Erario, laddove, nei casi di conclusione del procedimento disciplinare senza irrogazione della sanzione massima del licenziamento, l'Amministrazione, in adesione alla ormai consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, sia costretta a restituire somme aumentate di interessi legali e rivalutazione monetaria a dipendenti che non hanno*

¹ Cfr. le sentenze Cassazione, Sez. Lavoro, n. 19743/05 dell'11 luglio 2005, Corte d'Appello di Napoli, Sez. Lavoro, n. 846/04 del 5 marzo 2004 e 2469/04 del 9 giugno 2004 e Corte d'Appello Venezia, Sez. Lavoro, n. 892/05 del 2 febbraio 2006, le quali hanno affermato il carattere ordinatorio dei termini, entro i quali devono essere effettuate le contestazioni disciplinari

prestato attività lavorativa. Casi di resistenza a questo indirizzo da parte di questa Amministrazione, che si atteneva all'orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti in materia, hanno fatto riscontrare vittoria nei relativi procedimenti contenziosi da parte di dipendenti, con condanna alla restituzione delle somme con l'aggravio degli interessi legali e delle spese di giudizio”.

Siamo al corto circuito della funzione cautelare: da un lato essa dovrebbe servire a proteggere interessi superiori dell'Amministrazione, impregiudicato ogni giudizio in sede penale e disciplinare; dall'altro viene limitata nella consapevolezza che, ancorché conclusi con condanna il giudizio penale, al dipendente sarebbero dovuti anche emolumenti per prestazioni non rese (sono stati addirittura soggetti a retribuzione periodi trascorsi in detenzione) e potenzialmente cumulati con redditi da questo maturati autonomamente nel periodo di inattività, qualora il giudizio disciplinare non si concluda con l'espulsione. Mette conto ricordare che non esiste una sanzione intermedia tra l'espulsione e la sospensione per mesi 6, per cui ogni giudizio clemente nei confronti del condannato comporta una sostanziale liberalità economica nei suoi confronti, durando mediamente le sospensioni molto più di sei mesi.

In tal modo la cautela dell'Amministrazione si esercita nei confronti di un potenziale esito di clemenza del procedimento disciplinare piuttosto che in relazione all'immagine pubblica della stessa e al buon andamento dell'azione amministrativa.

Si profila, peraltro, un nuovo orientamento del giudice ordinario, subentrato a quello amministrativo nella definizione delle controversie in materia di impiego pubblico, secondo cui non può essere riconosciuto il diritto al risarcimento della perdita della retribuzione originata da misura cautelare adottata in pendenza di un giudizio penale conclusi con la condanna.

Tuttavia la situazione di incertezza dovuta al notevole frazionamento delle controversie tra i giudici di merito, l'assenza di un osservatorio che possa dar contezza del complesso degli orientamenti di questi ultimi, dispersi negli archivi delle Cancellerie e

degli uffici disciplinari, nonché, almeno fino ad oggi, di una pronunzia nomofilattica della Cassazione, inducono a ritenere non procrastinabile un intervento espresso del legislatore sulla non retribuibilità di tali periodi, che oggi si evince a contrario dai contratti collettivi che prevedono l'indennizzo retributivo solo per le sospensioni, seguite da assoluzione¹.

Ma l'istituto della sospensione cautelare appare ormai minato, nella sua intrinseca ragione di garanzia per l'Amministrazione, dagli effetti della evoluzione giurisprudenziale della Corte di Cassazione² la quale, sulla base delle nuove prescrizioni dei contratti collettivi e della giurisprudenza costituzionale intervenuta sull'art. 4, comma 2, legge n. 97/01 (dichiarato incostituzionale nella parte in cui dispone che la sospensione perde efficacia, decorso un periodo di tempo pari alla prescrizione del reato) ha ritenuto che il termine massimo della sospensione cautelare dal servizio, fissato dai contratti collettivi di lavoro nella misura di cinque anni, è comprensivo sia della c.d. sospensione obbligatoria conseguente a misure restrittive della libertà personale, sia della sospensione facoltativa posta a prevenzione delle esigenze cautelari dell'Amministrazione. Con la conseguenza che, una volta scaduto tale termine, l'amministrazione deve comunque riassumere il dipendente fino al momento della definizione del giudizio penale e del conseguente procedimento disciplinare. Ciò, anche nei casi in cui l'Amministrazione avrebbe elementi probatori diretti per procedere al giudizio disciplinare.

Una vicenda emblematica di collasso del sistema cautelare – disciplinare, in cui si incrociano eventi anomali, prodotti dai diversi protagonisti della funzione penale e disciplinare, è quella di un docente imputato dei reati di violenza carnale (art. 519 c.p.) e di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione (artt. 3 e 4 della legge n. 75/58) la cui sospensione si è protratta per circa dieci anni. Mette conto osservare come, alla luce del nuovo orientamento della Cassazione³, che ha determinato in cinque anni il limite

¹ Corte dei conti, *Relazione sul risultato dell'indagine concernente l'esercizio della funzione disciplinare da parte delle amministrazioni dello Stato* cit..

² Cfr. Cassazione, Sezione Lavoro, n. 8210/03.

³ Cfr. Cassazione, Sezione Lavoro, sentenza n. 8210, del 23 maggio 2003.

massimo globale della sospensione, il professore in questione avrebbe insegnato per cinque anni prima di essere interdetto per un fatto accaduto anteriormente.

In effetti la legge n. 97/01, da un lato, reintroduce la automaticità della espulsione sotto forma di pena accessoria di estinzione del rapporto di impiego per i reati di cui agli artt. 314, comma 1, 317, 318, 319 ter e 320, comportanti condanna alla reclusione per un periodo di tempo non inferiore a tre anni, dall'altro, la sanzione disciplinare di analogo esito, di pertinenza dell'amministrazione, nei casi di condanna inferiore per gli stessi reati, ancorché in situazione di sospensione della pena.

Rilevante è il contrasto tra il comportamento concreto dell'Amministrazione rispetto ai canoni prescritti dalle direttive emanate in tempi recenti, nelle quali si invitano gli uffici disciplina ad adottare misure rigorose e disincentivanti il fenomeno del malaffare nella pubblica amministrazione.

In effetti è ricorrente il fenomeno secondo cui, nella gestione della funzione disciplinare, con atti ufficiali e generali si predica fermezza e incisivo contrasto verso il malaffare amministrativo ma, nel concreto operare, disfunzioni e meccanismi autoreferenziali vanificano talvolta i buoni propositi.

Un altro dei fenomeni di aggiramento della sanzione disciplinare è il passaggio da un'Amministrazione all'altra, la quale tende ad archiviare il procedimento disciplinare. Sarebbe opportuno che, per alcuni casi di reati particolarmente gravi come quelli dell'art. 32-*quinquies* del c.p., fosse sancito espressamente il principio di continuità dell'azione disciplinare¹.

La propensione a commettere reati incompatibili con la veste di funzionario pubblico non sembra interessare gli organi disciplinari dell'Amministrazione ove transita il condannato, poi dichiarato improcedibile *“atteso che l'episodio che ne ha costituito fondamento risale ad epoca in cui l'insegnante non era legato da alcun rapporto con l'amministrazione scolastica e pertanto non gli poteva essere contestato”*

¹ Corte dei conti, *Relazione sul risultato dell'indagine concernente l'esercizio della funzione disciplinare da parte delle amministrazioni dello Stato* cit..

Proprio la farraginosità ed i ritardi del procedimento disciplinare sono la causa degli annullamenti delle sanzioni da parte dei giudici, che non arrivano quasi mai al merito della vicenda, se non per corroborare, nella quasi totalità dei casi, la giustezza del provvedimento sanzionatorio.

È quindi il sistema che induce, su un apparato elefantiaco, e talvolta poco coerente nei procedimenti decisionali, come quello dell'Amministrazione, risultati perversi: sfornamento sistematico dei termini e mantenimento in servizio dei dipendenti riconosciuti, dallo stesso giudice che li riammette in servizio, meritevoli della sanzione più elevata.

Tutto ciò, tra l'altro, coinvolge direttamente il funzionario pubblico, nei cui riguardi può configurarsi come elemento di colpa grave il superamento dei termini e il conseguente danno erariale derivante dalle retribuzioni dovute al dipendente riammesso.

Ed in effetti la Corte dei conti in sede giurisdizionale ha già avuto modo di affermare il principio della colpa grave, inerente a tale comportamento¹.

Per lo stesso reato, inoltre, le amministrazioni tendono a definire la sanzione in misura che spesso oscilla dalla pena più grave a quelle, solo formali, di un giorno di sospensione o della multa di 4 ore di retribuzione.

Talvolta questa leggerezza nell'azione disciplinare viene pagata duramente dall'Amministrazione, quando il criminale commette gravi delitti nella nuova amministrazione. Altre volte è la inappropriata logica transattiva dei collegi arbitrali a tramutare licenziamenti senza preavviso in sospensioni dal lavoro per 10 giorni.

Va messa in evidenza la mancata o scarsa considerazione, da parte del sistema disciplinare delle istituzioni scolastiche nel suo complesso, verso gli interessi degli utenti (genitori-alunni) del servizio scuola. In particolare per i reati a sfondo sessuale la >Corte

¹ Sezione giurisdizionale per la Calabria, sentenza n. 557 del 2003. Con detta sentenza è stato condannato al risarcimento del danno erariale un direttore degli affari generali, per l'omessa attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti di un dipendente, già sospeso cautelamente dal servizio. Ed infatti, il periodo di sospensione cautelare, non coperto da sanzione disciplinare, ha provocato a favore del dipendente la corresponsione della differenza tra gli stipendi dovuti e le somme percepite per assegno alimentare nel periodo di allontanamento dal servizio. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che nel comportamento del dirigente fossero ravvisabili tanto il profilo dell'antidoverosità, per la mancata attivazione del procedimento disciplinare, quanto l'elemento psicologico della colpa grave, in quanto egli aveva piena consapevolezza degli effetti conseguenti a tale condotta.

dei conti ha potuto accertare che i primari interessi consistenti nella prevenzione, nel rigore verso i condannati, nella vigilanza, nella certezza dei rimedi, sono stati spesso conculcati e sacrificati alla logica della tolleranza verso dipendenti condannati per reati di pedofilia e di violenza nei confronti di minori.

Il ruolo vanificatore degli organismi consultivi risulta rafforzato dai gravi ritardi ingenerati dalla loro lentezza nell'esercitare la funzione: il superamento dei termini di legge per l'adozione delle sanzioni spesso finisce per consentire ricorsi fondati solo sulla forma ma efficaci nel provocare l'annullamento in sede giurisdizionale della sanzione e la permanenza in servizio dei condannati. Su un campione di 47 condanne passate in giudicato per reati di questa natura la certezza della espulsione dall'Amministrazione si è avuta solo nel 50% dei casi, percentuale raggiunta inserendo nel calcolo le dimissioni volontarie dal servizio.

Per un fatto criminoso di assoluta gravità un Dirigente ha applicato la risibile sanzione della sospensione dal servizio per 10 giorni, a fronte di una pena edittale del contratto collettivo consistente nel licenziamento.

In altra fattispecie, la pratica disciplinare di un condannato per atti di libidine violenti e atti osceni è stata automaticamente archiviata. Condannato con sentenza patteggiata alla pena di anni uno e mesi otto di reclusione (pena sospesa), perché riconosciuto colpevole di aver compiuto - nell'arco temporale 1990 – 1993 - numerosi atti di libidine violenti nei confronti di diverse alunne, dopo averle convocate nell'ufficio di presidenza del Liceo, in qualità di vice preside, ovvero nella pubblica via, all'interno di una autovettura. Sulla base della sentenza, divenuta definitiva nel 1998 e pervenuta all'autorità competente oltre due anni dopo, veniva instaurato il procedimento disciplinare, con contestazione al docente delle gravissime violazioni ai doveri d'ufficio oggetto del giudicato penale. Il procedimento, tuttavia, si è concluso con la determinazione di archiviazione, assunta tra l'altro autonomamente dall'autorità procedente, senza richiedere il parere del competente organo collegiale consultivo, con la motivazione che essa archiviazio-

ne “...trova fondamento, preliminarmente, nel notevole lasso di tempo che è ormai trascorso dalle circostanze che diedero luogo al procedimento penale, con la conseguenza che la continuazione dell’azione disciplinare stravolgerebbe le finalità che sono connotate all’istituto. Si deve, inoltre, dare atto della considerazione che meritano le attestazioni e l’apprezzamento per il particolare e notevole impegno profuso in questi anni come collaboratore del capo d’Istituto e responsabile dei vari settori del Liceo”.

Casi gravissimi di reati sessuali con minorenni hanno quale esito sospensioni dal lavoro oscillanti tra un giorno e 10 giorni. Emblematico il caso di un dipendente “graziatto” da una sospensione per 10 giorni dopo una condanna per atti sessuali con minorenni e successivamente licenziato per altra condanna penale per sequestro di persona (art. 605 c.p.). Anche il caso di questo dipendente dimostra l’inadeguatezza del sistema disciplinare nel suo complesso normativo ed applicativo: colpevole di due reati assolutamente incompatibili con la permanenza nell’amministrazione, ed in particolare nella Scuola, dopo aver evitato, grazie alla clemenza disciplinare, il primo licenziamento ed essere inevitabilmente incorso nel secondo, ha formulato, durante un periodo intermedio di sospensione cautelare dal servizio, una domanda di pensione privilegiata di inabilità.

La clemenza disciplinare adottata ha comportato che, per il lungo periodo di sospensione cautelare patito, il dipendente ha percepito emolumenti arretrati e interessi legali.

La valutazione del legislatore appare secca e indefettibile, sancendo l’assoluta incompatibilità della permanenza dei colpevoli dei reati collegati alla sfera sessuale nelle scuole di ogni ordine e grado. In questo articolato contesto applicativo delle sanzioni disciplinari, l’istituto della pena accessoria, automatico nei suoi effetti verso il condannato, appare molto più efficace e caratterizzato da effettività rispetto alla dispendiosa funzione disciplinare.

A conclusione di quanto si è detto della normativa e della realtà organizzativa e delle prassi che poi costituiscono l’effettività del sistema disciplinare alcune riflessioni

possono essere di guida per il legislatore e le amministrazioni perché le procedure di irrogazione delle sanzioni disciplinari assumano il connotato essenziale della certezza, pur nel rispetto dei soggetti sottoposti al procedimento.

La Corte dei conti ha segnalato, in particolare, che occorre mettere mano ai regolamenti per neutralizzare la capacità interdittiva delle Organizzazioni sindacali, che si estrinseca, tra l'altro, nella tardiva o mancata nomina del rappresentante da inserire nella commissione di disciplina. Tutto ciò, unito alla particolarità delle situazioni ambientali e ai fenomeni autoreferenziali dell'Amministrazione – anche in considerazione dell'assenza di controlli esterni – genera meccanismi di impunità più ampi e pericolosi che nella amministrazione statale.

Inoltre, come affermato dalla Corte dei conti ¹ la valutazione di incompatibilità dei fatti accertati a carico del dipendente in sede penale con la permanenza in servizio, di pertinenza dell'Amministrazione, non può essere oggetto di disposizione tra le parti, attraverso istituti come l'arbitrato e la conciliazione, in particolare nelle ipotesi di estinzione del rapporto previsto dalla legge n. 97/01.

Abbiamo detto della frammentazione di uffici e di funzioni che mal si conciliano con la esigenza di forme certe e predeterminate, connaturate ai sistemi sanzionatori. Una situazione alla quale si accompagna la eterogeneità degli interessi collegati all'esercizio della funzione disciplinare: alla tradizionale ponderazione tra gli interessi generali, consistenti nella tutela dell'immagine e del buon andamento della amministrazione, e quelli dell'incolpato ad avere una sanzione equa e proporzionata, si è sostituito un sistema dominato dalla pregiudiziale penale, dai tempi della giustizia penale, dalla contrattazione collettiva, dalla logica arbitrale e conciliativa, da una normazione incerta e frammentaria, spesso rimodulata dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa.

¹ Sezione centrale del controllo successivo n. 25/01/G.

Questo nuovo contesto, così soggetto a variabili tra loro indipendenti, ha prostrato un'amministrazione, già strutturalmente debole: i funzionari preposti hanno perduto motivazione e professionalità o sono transitati ad incarichi più coinvolgenti.

I suggerimenti sulla base dell'esperienza sono quelli di separare la gestione disciplinare delle fattispecie "minime" da quelle concretatesi in gravi illeciti. Per le prime appaiono adeguati istituti deflattivi come la conciliazione, per i secondi occorre riservare alla legge e all'Amministrazione una valutazione fondata sulla corretta ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco, valutazione che, per essere effettiva, deve essere gestita da soggetti autorevoli e in posizione di assoluta terzietà, che superi l'attuale atomizzazione di competenze in sede disciplinare.

Una radicale riorganizzazione della funzione disciplinare non sembra poter prescindere da un ripensamento della pregiudiziale penale. La lunghezza dei giudizi debilita di per sé la *ratio iuris* disciplinare; comprensibile nel vecchio regime di automaticità delle pene disciplinari, appare incongruente in un contesto ove il decorso del tempo pregiudica il sistema probatorio amministrativo e il significato della sanzione. Nei casi in cui l'Amministrazione può accertare direttamente la gravità dell'illecito disciplinare compiuto al suo interno, appare irragionevole sospendere qualsiasi valutazione e decisione in attesa di un esito penale, che può anche essere inservibile, dal punto di vista amministrativo. Vanno utilizzati i servizi ispettivi e sistemi di *internal audit* adeguati alla complessità dei fatti amministrativi contemporanei, i fenomeni di malaffare nella Amministrazione potrebbero essere colpiti e sanzionati direttamente, senza attendere passivamente la pronuncia dei giudici penali.

Si è fatto cenno alla valutazione differenziata di fattispecie penali analoghe. Le Amministrazioni giustificano l'assunzione di decisioni disciplinari differenziate in relazione agli stessi reati, rivendicando la facoltà di valutare le concrete fattispecie, in proporzione della gravità del reato e della personalità dell'incolpato.

Le Amministrazioni lamentano i gravi pregiudizi derivanti dall'attribuzione ai collegi arbitrali dei ricorsi sull'applicazione delle pene espulsive. La questione fu sollevata dalla Corte dei conti, fin dalla deliberazione n. 70/97 che ne aveva sottolineato l'incongruenza, invitando le Amministrazioni, interessate dalle impugnazioni in sede arbitrale, a chiederne la devoluzione in sede giurisdizionale, laddove la previa valutazione in sede amministrativa della fattispecie criminosa ne avesse escluso la compatibilità con la permanenza in servizio dell'incolpato. In effetti le amministrazioni che si sono attenute alla tesi prospettata dalla Corte ne hanno avuto formale riconoscimento giuridico, attraverso l'orientamento maturato nella Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, n. 7601 del 13 aprile 2005, la quale ha chiarito che la decisione del Collegio Arbitrale ha natura di arbitrato rituale e che pertanto risulta impugnabile ex artt. 828 e 829 c.p.c..

In conseguenza dei cattivi esiti gestionali della funzione disciplinare, stabilmente negativi, andrebbe valutata la possibilità di concentrare la disciplina di questa materia in un testo unico che sancisse principi uniformi in ordine ai tempi e alle modalità dell'azione disciplinare nonché dei criteri valutativi da adottare in presenza di reati collegati allo svolgimento del servizio.

Per i reati più gravi collegati allo svolgimento di funzioni e/o servizi pubblici, potrebbe essere valutata la possibilità di risolvere il profilo sanzionatorio con un sistema più organico e incisivo di pene accessorie interdittive, espressamente rapportato alla tutela degli interessi della collettività, conferendo certezza e proporzionalità, attraverso la valutazione, terza e insindacabile in sede amministrativa, del giudice.

Infine l'ipotesi, suggerita anche da Ichino, che ha trovato importanti consensi nel mondo politico è quella di creare un *Organo indipendente di valutazione* (OIV) al quale devolvere la competenza in materia di procedimenti disciplinari¹. Il tema va approfondito, ma è certamente un'ipotesi da prendere in seria considerazione.

¹ P. ICHINO, *I nullafacenti*, cit. 109.