



# APPROFONDIMENTO

# PUBBLICO IMPIEGO: PROCEDIMENTO PENALE E DISCIPLINARE



*Fabrizio Spalletta - Simone Chiarelli*

## Responsabilità del dipendente pubblico

Art. 28 Cost.:

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

## Evoluzione storica

### 1) D.P.R. N. 3/57, ART 57:

Qualora per il fatto addebitato all'impiegato sia stata iniziata l'azione penale il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso.

### 2) D. Lgs. 150/2009, art. 55 *ter*, novellato dal D. Lgs. 75/2017

## D.lgs 165/2001 - Art. 55. Sanzioni disciplinari e responsabilità-

1. Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'articolo 55-octies, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, e si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2. La violazione dolosa o colposa delle suddette disposizioni costituisce illecito disciplinare in capo ai dipendenti preposti alla loro applicazione...

## D.lgs 165/2001 - Art. 55. Sanzioni disciplinari e responsabilità-

2. Ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, ai rapporti di lavoro di cui al comma 1 si applica l'articolo 2106 del codice civile. Salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi. La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro.

## D.lgs 165/2001 - Art. 55. Sanzioni disciplinari e responsabilità-

3. I termini del procedimento disciplinare restano sospesi dalla data di apertura della procedura conciliativa e riprendono a decorrere nel caso di conclusione con esito negativo. Il contratto collettivo definisce gli atti della procedura conciliativa che ne determinano l'inizio e la conclusione.

4. Fermo quanto previsto nell'articolo 21, per le infrazioni disciplinari ascrivibili al dirigente ai sensi degli articoli 55-bis, comma 7, e 55-sexies, comma 3, si applicano, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo, le disposizioni di cui al comma 4 del predetto articolo 55-bis, ma le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 3.

## D.lgs 165/2001 - Art. 55. Sanzioni disciplinari e responsabilità-

3. La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Resta salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La sanzione concordemente determinata all'esito di tali procedure non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede e non è soggetta ad impugnazione.

## Art. 55 bis -Forme e termini del procedimento disciplinare-

de. Riforma del diritto sindacale e civile. Procedimento disciplinare. L'incorporazione della  
contenzioso disciplinare. Sanzione superiore al procedimento globale. In contenzioso





## D.lgs 165/2001- Art. 55 ter Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale-

Il procedimento disciplinare è sospeso in attesa di una sentenza definitiva in materia penale, può essere ripreso dopo il provvedimento disciplinare emesso

Procedimento penale Art. 55 ter Rapporti fra procedimento disciplinare e  
sospensione e altri provvedimenti disciplinari in materia di procedimenti disciplinari e  
sospensione e altri provvedimenti disciplinari in materia di procedimenti disciplinari e  
sospensione e altri provvedimenti disciplinari in materia di procedimenti disciplinari e

## D.lgs 165/2001- Art. 55 ter Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale-

Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale.

## D.lgs 165/2001- Art. 55 ter Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale-

Se il procedimento disciplinare si conclude con l'adozione di una sanzione disciplinare, il procedimento penale si applica con la diversa sanzione disciplinare con la stessa sanzione disciplinare.

Procedimento disciplinare 60 Sospensione cautelare in corso di  
Fatta salva la norma 55 dell'art. 55 del regolamento  
temporaneo, in tempo di sospensione cautelare, scopre una relazione

2. Quando il procedente è disciplinare si cancella, con la sanzione disciplinata dalla sospensione dal servizio, e si prescrive al datore di lavoro che non sia autorizzato come dipendente precedente del lavoratore determinato l'effettuazione di nuove assunzioni.

## Art. 61 -Sospensione cautelare in caso di procedimento penale-

1. Il dipendente che sia colpito da misura restrittiva della libertà personale è sospeso d'ufficio dal servizio con privazione della retribuzione per la durata dello stato di detenzione o, comunque, dello stato restrittivo della libertà.
2. Il dipendente può essere sospeso dal servizio, con privazione della retribuzione, anche nel caso in cui venga sottoposto a procedimento penale che non comporti la restrizione della libertà personale o questa sia comunque cessata, qualora l'ente disponga, ai sensi dell'art. 55-ter del D.Lgs.n.165/2001, la sospensione del procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, ai sensi dell'art. 62.

7. Al dipendente sospeso, ai sensi del presente articolo, sono corrisposti un'indennità pari al 50% dello stipendio, nonché gli assegni del nucleo familiare e la retribuzione individuale di anzianità, ove spettanti.

8. Nel caso di sentenza penale definitiva di assoluzione o di proscioglimento, pronunciata con la formula “il fatto non sussiste” o “l'imputato non lo ha commesso” oppure “non costituisce illecito penale” o altra formulazione analoga, quanto corrisposto, durante il periodo di sospensione cautelare, a titolo di indennità, verrà conguagliato con quanto dovuto al dipendente se fosse rimasto in servizio, escluse le indennità o i compensi connessi alla presenza in servizio, o a prestazioni di carattere straordinario. Ove il procedimento disciplinare riprenda, ai sensi dell'art. 62, comma 2, secondo periodo, il conguaglio dovrà tener conto delle sanzioni eventualmente applicate.

9. In tutti gli altri casi di riattivazione del procedimento disciplinare a seguito di condanna penale, ove questo si concluda con una sanzione diversa dal licenziamento, al dipendente precedentemente sospeso verrà conguagliato quanto dovuto se fosse stato in servizio, esclusi i compensi per il lavoro straordinario, quelli che richiedano lo svolgimento della prestazione lavorativa, nonché i periodi di sospensione del comma 1 e quelli eventualmente inflitti a seguito del giudizio disciplinare riattivato. 83

10. Resta fermo quanto previsto dall'art. 55 quater, comma 3 bis del D.Lgs. n. 165/2001.

## Obblighi di comunicazione del P.M. nei confronti della P.A.

Art. 129, disp. att. C.P.P.: Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione. Quando si tratta di personale dipendente dai servizi per le informazioni e la sicurezza militare o democratica, ne dà comunicazione anche al comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato...

3. Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico Ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia dell'imputazione. Quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319 bis, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322, 322 bis, art. 346 bis del c.p., 353 e 353 bis del codice penale, il pubblico ministero informa il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dando notizia dell'imputazione.

~~Il giudice pubblico ministero invia le informazioni quando termina l'indicazione delle norme di legge e stato arrestato o fermato ovvero quando è instato di sostegno cautelare.~~

3-ter. Quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente, il pubblico ministero informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati , dando notizia dell'imputazione. Qualora i reati di cui al primo periodo arrechino un concreto pericolo alla tutela della salute o alla sicurezza agroalimentare, il pubblico ministero informa anche il Ministero della salute o il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali...

Le sentenze e i provvedimenti definitivi di ciascun grado di giudizio sono trasmessi per estratto, a cura della cancelleria del giudice che ha emesso i provvedimenti medesimi, alle amministrazioni indicate nei primi due periodi del presente comma. I procedimenti di competenza delle amministrazioni di cui ai periodi precedenti, che abbiano ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, possono essere avviati o proseguiti anche in pendenza del procedimento penale, in conformità alle norme vigenti.

Per le infrazioni di maggiore gravità, sanzionate con la revoca di autorizzazioni o con la chiusura di impianti, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento dei fatti addebitati, può sospendere il procedimento amministrativo fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare strumenti cautelari.

## Art. 133, c. 1- *bis* disp. att. c.p.p.

1-bis. Il decreto è altresì comunicato alle amministrazioni o enti di appartenenza quando è emesso nei confronti di dipendenti di amministrazioni pubbliche o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319 ter , 319 quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383.

Art.154 ter - Disp.di attuazione del codice di procedura penale-

È un provvedimento del giudice che si pronuncia in corso di processo nei confronti di un imputato, con il quale si dispone che il soggetto non può essere sottoposto a misure restrittive della libertà personale.

## Art. 445 c.p.p - Effetti dell'applicazione della pena su richiesta-

1-bis. La sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna

## Art. 653 codice di procedura penale

La sentenza penale irrevocabile di assoluzione [pronunciata in seguito a dibattimento] ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso.

~~Il tribunale penale non è tenuto a rinviare il giudizio di domanda alle autorità disciplinanti che l'imputato non ha commesso il fatto, o che la sua attività penale è conclusa.~~

## Effetti del giudicato penale sul procedimento disciplinare

- 1) Assoluzione con formula piena (il fatto non sussiste/ l'imputato non lo ha commesso): in questo caso sicuramente potrà essere riaperto il procedimento disciplinare;
- 2) Assoluzione perchè il fatto non costituisce reato/ mancanza insufficienza e contraddittorietà delle prove/ fatto commesso in presenza di una delle cause di giustificazione (art. 50 ss c.p.) / fatti dell'accertamento disciplinare non coincidono con quelli dell'accertamento in sede penale: in tutti questi casi L'UPD potrebbe confermare/eliminare la sanzione;

## Effetti del giudicato penale sul procedimento disciplinare

3. nel caso in cui l'azione penale non doveva essere iniziata o non doveva essere proseguita (art. 469, art. 529 e 260 c.p.p.) / cause estintive del reato (es. amnistia/ prescrizione): in questi casi l'UPD può benissimo confermare/eliminare la sanzione inflitta;
4. L'imputato non è punibile per particolare tenuità del fatto (131 bis c.p.): L'UPD può confermare/eliminare la sanzione inflitta.

Cassazione civile sez. un., 12/06/2017, n. 14551

Il decreto di archiviazione emesso dal giudice penale non ha autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare, non essendo equiparabile ad una sentenza definitiva di assoluzione per insussistenza del fatto o per non averlo l'imputato commesso.

## Cassazione civile sez. lav., 14/11/2018, n. 29376

Nel pubblico impiego privatizzato, l'art. 55 ter, commi 1, 2, e 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel regolare i possibili conflitti tra esito del procedimento penale concluso con sentenza irrevocabile di assoluzione e quello del procedimento disciplinare concluso con l'irrogazione di una sanzione, prevede un procedimento unitario, articolato in due fasi, in cui il previsto rinnovo della contestazione dell'addebito deve essere effettuato pur sempre

in ragione dei medesimi fatti storici già oggetto della prima contestazione disciplinare, in relazione ai quali, in tutto o in parte, è intervenuta sentenza irrevocabile di assoluzione. La determinazione di conferma o modifica della sanzione già irrogata ha effetto “ex tunc” e l’accertamento in sede giurisdizionale dell’illegittimità non può che operare “ex tunc”.

## Cassazione civile sez. lav., 12/03/2020, n. 7085

In materia di impiego pubblico contrattualizzato, la sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del procedimento penale, di cui all'art. 55-ter, comma 1, d. lgs. 165/2001, costituisce facoltà discrezionale attribuita alla pubblica Amministrazione, che può esercitarla, fermo il principio della tendenziale autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello penale, qualora, per la complessità degli accertamenti o per altre cause, non disponga degli elementi necessari per la definizione del procedimento.

## Cassazione Civile n. 36456 del 13 dicembre 2022

La Corte ha rimarcato la differenza ontologica tra datore di lavoro privato e datore di lavoro pubblico; infatti, la p.a. a differenza del privato non è egualmente libera: *“l’interesse pubblico impone sia di colpire le infrazioni dei funzionari applicando la sanzione prevista sia di punire sempre violazioni analoghe in modo analogo”*. Inoltre, la stessa Corte ha, altresì, chiarito l’applicazione del principio del ne bis in idem affermando espressamente che tale principio *“è derogato dall’art. 55 ter del d.lgs. n. 165 del 2001 per i casi ivi espressamente previsti al fine di adeguare, in ragione delle peculiari esigenze pubblicistiche, l’esito disciplinare, in melius o in peius, alla statuizione penale”*.

Da tale assunto deriva il concetto secondo cui : la sanzione inizialmente inflitta dall'amministrazione non esaurisce il potere disciplinare del datore di lavoro in quanto *“non conclude il procedimento”*. *La sanzione che viene irrogata dopo la sentenza penale passata in giudicato, in base agli identici fatti storici, è, invece, quella finale, che porta a termine detto procedimento”*. Inoltre, la stessa Corte, prevede il rinnovo della contestazione dell'addebito, che deve pedissequamente riguardare fatti contestati nella prima fase del procedimento disciplinare. La Corte, attraverso questa ricostruzione, intende perseguire un *“adeguato raccordo tra procedimento disciplinare e penale”*.

# CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE



## Conclusioni

Da quanto precedentemente declinato appare evidente la parziale indipendenza del procedimento disciplinare rispetto a quello penale. Infatti, diversi sono i beni giuridici coinvolti; il procedimento disciplinare deve avere come priorità il perseguimento dell'interesse pubblico, l'imparzialità e il buon andamento, art 97 Cost. Questi principi, di fatto, vengono considerati preminenti rispetto al rapporto di pubblico impiego. Il legislatore è consapevole della diversità ontologica tra procedimento penale e disciplinare; per questo ammette una possibile riapertura del procedimento disciplinare a seguito di sentenza penale definitiva. Come evidenziato dal legislatore e sottolineato dalla giurisprudenza, il procedimento disciplinare può dirsi realmente concluso solo a seguito di sentenza penale definitiva.

A seguito della riforma Cartabia, l'applicazione della pena su richiesta delle parti (445 c.p.p.) è equiparabile solo in ambito penale ad una sentenza di condanna. Da tale assunto ne deriva che la sentenza penale non influisce direttamente sul procedimento disciplinare. Inoltre, tale disciplina non rientrando nella categoria delle norme penali di favore, può essere solamente applicata ex-nunc.

“**Mi trovi anche su ...**”

<https://community.omniavis.it/>



**Fabrizio Spalletta**

**“Mi trovi anche su ....”**

**<https://www.youtube.com/simonechiarelli>**

**<https://www.facebook.com/simonechiarelli.pagina>**

**<https://libro.omniavis.com/>**

**<https://community.omniavis.it/>**



***Simone Chiarelli***