



*3.5.02*  
*Torino*  
*alle OSS*  
*in essere*

*S. A. U.*

*Ministero della Giustizia*

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
Divisione Generale del Personale e della Formazione  
Disciplina Polizia Penitenziaria



0184021-2002

PU-GDAP-100-22/04/2002-0184021-2002

**LETTERA-CIRCOLARE**

**Ai Sig. Direttore dell'Istituto  
Superiore di Studi Penitenziari**

**Ai Sigg. Provveditori Regionali  
dell'Amministrazione Penitenziaria**

**Ai Sigg. Direttori degli Istituti  
Penitenziari per Adulti**

**Ai Sigg. Direttori delle Scuole di  
Formazione ed Aggiornamento del  
Corpo di Polizia Penitenziaria e  
del personale dell'Amministrazione  
Penitenziaria**

**Ai Sig. Direttore del Centro  
Amministrativo "G. Altavista"**

**Ai Sigg. Direttori dei Magazzini  
Vestiaro**

**LORO SEDI**

**OGGETTO: Il decreto legislativo n. 449 del 30 ottobre 1992.  
Ulteriori note per la sua corretta applicazione.-**

Con lettera-circolare n. 004518/1.1 del 15.2.1999 – che si richiama integralmente per confermarne il contenuto e per raccomandarne, ancora oggi, il più puntuale rispetto - si è inteso fornire indicazioni per una corretta applicazione del decreto legislativo n. 449 del 30 ottobre 1992 in materia di "determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti".



# Ministero della Giustizia

A distanza di tre anni, sulla scorta dell'esperienza nel frattempo maturata per effetto delle richieste di precisazioni pervenute a questa Direzione Generale, si rende necessario intervenire con altra lettera-circolare per fare ulteriore chiarezza su alcuni aspetti del sistema disciplinare, al fine di evitare controversie e per rendere più trasparente ed omogenea l'attività amministrativa sull'intero territorio nazionale.

## RAPPORTO DISCIPLINARE

Molti dubbi esistono ancora oggi sulle modalità di formulazione e di trasmissione del rapporto disciplinare previsto all'articolo 10 del d.lgs. 449/92.

Nel richiamare e confermare il punto 1) della lettera circolare del 15.2.1999, occorre aggiungere che il rapporto va redatto per fatti commessi all'interno dell'istituto, a cura del superiore gerarchico o funzionale competente a rilevare l'infrazione, ed indirizzato al direttore della struttura ove il dipendente presta servizio.

A questi, poi, spetta l'onere di valutare, ai sensi dell'articolo 15, 1° comma lettera a) se l'infrazione richieda una sanzione più grave della censura per informare, a seconda dei casi, il Provveditore ovvero l'Ufficio centrale.

Ne deriva che il rapporto di cui al richiamato articolo 10 non necessita nei casi in cui il fatto viene commesso all'esterno dell'istituto e rilevato, per esempio, dalle forze dell'ordine: è evidente che in questi casi il rapporto deve intendersi assorbito da ogni altro atto emesso al riguardo o informativa ricevuta dalla Direzione. Ciò si evidenzia ancor più quando i fatti integrano fattispecie criminose per le quali viene investita l'A.G..

Non è superfluo precisare, per finire, che l'elevazione del rapporto non segna l'avvio del procedimento disciplinare che, per norma e consolidata giurisprudenza, ha inizio con la contestazione dell'addebito - atto diverso dal rapporto di cui si è detto - rivolta all'incolpato dal Direttore, in caso di censura, o



# Ministero della Giustizia

dal Funzionario istruttore, nei restanti casi. I termini di cui all'art. 120 del T.U. 3/57 decorrono dall'inizio del procedimento.

## NOTIFICA DEGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO

Quando l'incolpato si trova a disposizione della Commissione Medica Ospedaliera o fruisca di un congedo straordinario per malattia per un lungo periodo, il procedimento disciplinare può essere regolarmente avviato con la nomina del funzionario istruttore, il quale dovrà provvedere alla contestazione degli addebiti e alla notifica dell'atto a mezzo di raccomandata con ricevuta di ritorno.

Ai fini dell'esercizio del diritto alla difesa, sarà precisato all'incolpato che per la presentazione delle proprie giustificazioni il termine previsto dall'art. 12, comma 3, del D. Lgs. 449/92 decorrerà dal giorno in cui ritornerà in servizio.

Anche in caso di decreto di irrogazione di sanzione disciplinare, in assenza del dipendente nei cui confronti è stato emesso, la notifica sarà effettuata a mezzo di raccomandata con ricevuta di ritorno.

Qualora si tratti della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio, sarà puntualizzato, altresì, che l'esecuzione della sanzione resta sospesa sino al rientro in servizio.

## VISITE FISCALI

Sulla materia, questo Dipartimento ha già diramato precedenti disposizioni nell'auspicio di fare chiarezza sulle modalità di applicazione del disposto normativo di cui alla legge 11.11.1983, n. 638.

Più specificatamente, la lettera circolare 031574/1.1. del 25.11.98, tuttora vigente e qui richiamata integralmente, aveva la precipua finalità di chiarire in quali concrete circostanze debba essere praticata la decadenza dal diritto all'indennità di malattia.



# Ministero della Giustizia

Nel corso degli anni, ha preso piede la prassi, molto dibattuta, per la quale il dipendente cui è stata applicata, ricorrendone gli estremi, la detta legge 638/83 perché non trovato presso il proprio domicilio all'atto dell'accertamento medico-fiscale, viene, altresì, sottoposto a procedimento disciplinare ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lett. c) del d.lgs. 449/92 sotto la fattispecie della "inosservanza dell'obbligo di mantenere la permanenza o la reperibilità".

E' su quest'ultimo punto che, in questo contesto, si ritiene di dover intervenire, per dirimere, in via definitiva, ogni dubbio e contrasto interpretativo, anche alla luce delle pronunce del Consiglio di Stato rese in sede consultiva.

L'Adunanza della Commissione speciale del pubblico impiego del Consiglio di Stato, nella seduta del 3 luglio 2000, esprimendosi su un ricorso straordinario avverso un provvedimento di applicazione dell'art. 5, co. 14, D.L. 12.9.83, n. 463, convertito nella L. 11.11.1983, n. 638, dopo aver premesso che "secondo il costante insegnamento della giurisprudenza della Corte di Cassazione la perdita del trattamento economico è collegata, nella norma primaria, alla assenza dal proprio domicilio al momento della visita fiscale senza un giustificato motivo", ha osservato che il "giustificato motivo di esonero del lavoratore in stato di malattia dall'obbligo della reperibilità a visita domiciliare di controllo non ricorre solo nelle ipotesi di forza maggiore, ma corrisponde ad ogni fatto che alla stregua del giudizio medio e della comune esperienza, non può rendere plausibile l'allontanamento del lavoratore dal proprio domicilio. (Cass. Civ. sez. II, 24 giugno 1991, n. 7098; Cass. Civ. sez. lav. 1 marzo 1995, n. 2390."

Ha poi aggiunto che "tra i giustificati motivi si è ritenuto che rientri l'assenza dal domicilio per recarsi dal proprio medico curante (Cass. Civ. sez. lav. 20 luglio 1991, n. 8089 e Cass. Civ. sez. lav. 1 marzo 1995, n. 2390) purché il lavoratore fornisca la prova di situazioni cogenti o comunque tali da comportare adempimenti non effettuabili in ore diverse da quelle comprese nelle fasce orarie di reperibilità (Cass. Civ. sez. lav. 11 febbraio 1993, n. 1711).



# Ministero della Giustizia

Consapevole che la più ricorrente delle giustificazioni dell'assenza dal domicilio è rappresentata dalla presunta necessità di recarsi dal medico curante, l'Alto Consesso ha avuto cura di precisare che in tal caso il lavoratore deve fornire "la prova di non essersi potuto recare dal medico in un orario diverso, in considerazione o dell'orario di ambulatorio, ovvero del tipo e gravità della patologia (Cass. Civ. sez. lav. 1 marzo 1995, n. 2390; Cass. Civ. sez. lav. 19 luglio 1993, n. 7977).

E per maggiore intelligibilità di tale circostanza ha ritenuto ancora di puntualizzare che "l'esigenza di recarsi dal medico curante per una visita ambulatoriale può valere a giustificare l'assenza al controllo soltanto se ricorra la duplice condizione:

1. dell'esistenza di una valida ragione di tale visita (aggravamento della malattia, nuovo sintomo, necessità di un controllo sul decorso della malattia);
2. dell'assoluta impossibilità di rispettare le fasce orarie (Cass. Civ. sez. lav. 16 aprile 1994, n. 3639; Cass. Civ. sez. lav. 27 giugno 1994, n. 6166; Cass. Civ. sez. lav. 21 ottobre 1995, n. 10965).

Osservato quanto sopra in termini generali, la Suprema Corte ha poi affrontato il parallelo aspetto della questione legato all'obbligo del dipendente di preavvisare l'Amministrazione di appartenenza dell'allontanamento dal proprio domicilio.

Al riguardo ha affermato che seppure tale obbligo non è espressamente sancito dalla norma primaria, "talora i contratti collettivi pongono a carico del lavoratore l'onere di preavvisare il datore di lavoro della necessità di allontanarsi dal proprio domicilio durante le fasce orarie di reperibilità. In altri casi è l'Amministrazione, con propria circolare, ad imporre ai dipendenti siffatto onere di preavviso."

Sulla portata di tale onere, dopo aver premesso che "secondo la Corte di Cassazione, il giustificato motivo di esonero del lavoratore in stato di malattia dall'obbligo di reperibilità a visita domiciliare di controllo costituisce oggetto di



## Ministero della Giustizia

una disposizione imperativa non derogabile *in peius* dalla contrattazione collettiva, con la previsione di un onere di comunicazione preventiva dell'assenza al datore di lavoro (Cass. Civ. sez. lav. 3 maggio 1990, n. 3681)" ha ritenuto che "da un lato, la contrattazione collettiva possa imporre ai dipendenti l'onere di preavvisare il datore di lavoro dell'assenza alla visita medica di controllo, - e sempre che l'osservanza di tale onere sia in concreto esigibile secondo parametri di comune diligenza - , in quanto l'onere di preavviso rientra pur sempre nei più generali doveri del dipendente di lealtà, correttezza, diligenza e collaborazione, doveri che la contrattazione collettiva può ben regolare.

Tuttavia, dall'altro lato la contrattazione collettiva non può ricollegare alla inosservanza dell'onere di preavviso la sanzione della perdita del trattamento economico di malattia, in quanto la legge connette tale sanzione solo alla ben diversa ipotesi della mancanza di un giustificato motivo a sostegno dell'assenza alla visita di controllo."

Precisato, infine, che quanto osservato in relazione alla contrattazione collettiva vale, a maggior ragione, per una eventuale circolare, conclude che "al più, si può consentire" a fronte della inosservanza dell'onere di preavviso "l'applicazione di una sanzione disciplinare, che è strumento tipico per la punizione della inosservanza dei doveri di ufficio"

In conclusione, per la sola circostanza di non essere stato trovato al domicilio, il dipendente non può essere sottoposto anche a procedimento disciplinare per la fattispecie di cui all'articolo 3, comma 2, lett. c) del d.lgs. 449/92 "inosservanza dell'obbligo di mantenere la permanenza o la reperibilità".

Cosa diversa, evidentemente, è la mancata osservanza di ordini di servizio: qualora, infatti, la Direzione abbia ritenuto, nell'ambito della propria autonomia gestionale, di regolamentare con ordini di servizio il comportamento che il dipendente deve tenere in caso di malattia, in assenza di impugnative, nelle sedi istituzionali, di tale disposizione interna, questa deve essere rispettata e l'eventuale inadempienza può dare origine ad azioni disciplinari sotto



# Ministero della Giustizia

fattispecie riconducibili, per esempio, alla "negligenza" o alla "inosservanza di ordini di servizio".

Va, infine, precisato, che le visite fiscali devono essere disposte, sempre, presso il domicilio del dipendente, affinché non risulti vanificato lo spirito della legge, anche nell'ipotesi che il medico curante consigli, per esempio, di non permanere in luoghi chiusi - autorizzando implicitamente l'allontanamento dal domicilio - potendo, tale esigenza, essere soddisfatta pur rispettando le fasce orarie di reperibilità.

La visita ambulatoriale sarà autorizzata, pertanto, solo nei casi in cui il dipendente ne farà richiesta motivata, dimostrando l'effettiva inderogabilità di lasciare il domicilio per necessità terapeutiche che non possono essere soddisfatte in altro orario.

## DISPENSA PER SCARSO RENDIMENTO

La dispensa per scarso rendimento è contemplata dal T.U. 3/57, il quale all'art. 129 recita "Può essere dispensato dal servizio l'impiegato.....che abbia dato prova di incapacità o di persistente insufficiente rendimento".

Tale articolo di legge si applica anche nei confronti del personale di polizia penitenziaria per effetto dell'art. 40 del d.lgs. 443/92 che stabilisce che "le cause di cessazione dal servizio del personale del Corpo di polizia penitenziaria - tra cui si annovera, appunto, la dispensa n.d.r. - sono quelle previste dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 e successive modificazioni....".

Alla luce di quanto sopra è legittimo, da parte della Direzione, avviare la procedura per la dispensa nei confronti del personale che, conformemente al richiamato disposto normativo, abbia riportato un costante giudizio non positivo riferito all'effettivo servizio prestato, sia al fine di porlo in condizione di modificare il proprio comportamento, rimuovendo le cause che hanno determinato la negatività del giudizio, sia per consentire all'Amministrazione di



# Ministero della Giustizia

adottare i provvedimenti di competenza qualora il soggetto, persista nel comportamento negativo.

A questo riguardo, va precisato che la direzione dovrà vagliare le singole situazioni sulla scorta dei rapporti informativi degli anni precedenti guardando esclusivamente alla costanza, alla responsabilità dimostrata, alle attitudini a bene eseguire il proprio compito istituzionale, posti in essere dal dipendente durante il servizio prestato.

Per contro, non vale a tale fine richiamare il numero elevato di assenze per malattia: il certificato medico, il cui valore di atto pubblico che attesta il vero fino a querela di falso, giustifica l'assenza e, conseguentemente, renderebbe illegittimo un eventuale procedimento di dispensa.

E' in presenza di elementi certi di provato scarso rendimento che si potrà, quindi, procedere ai sensi dell'art. 129 T.U. del 10.1.1957 n. 3 nel rispetto della procedura che di seguito si riporta:

- una prima articolata ammonizione rivolta al dipendente, preordinata allo scopo di consentirgli di modificare la propria condotta;
- un giudizio, al termine dell'anno nel quale è stato richiamato, inferiore a "buono" supportato da adeguata motivazione;
- l'avviso di avvio di procedimento per la dispensa ex art. 129 T.U. del 10.1.1957, n. 3 con la fissazione del termine entro cui l'interessato può presentare le proprie osservazioni, a garanzia del contraddittorio; con l'avvertimento che può essere sentito dal Consiglio di Amministrazione.

Da quanto fin qui precisato, deriva che l'ammonizione non può configurarsi come una sanzione disciplinare poichè evidenzia, piuttosto, un rendimento lavorativo che non soddisfa gli "standards" minimi richiesti dal servizio; essa produce i suoi effetti solo per l'applicazione della procedura per la dispensa dal servizio nella eventualità, che il comportamento tenuto dall'impiegato nel periodo successivo all'ammonizione stessa, integri il requisito della "persistenza" come previsto dalla norma.



# Ministero della Giustizia

## ASSENZE DAL SERVIZIO SENZA GIUSTA CAUSA

Pervengono segnalazioni di assenze dal servizio, senza alcuna preventiva comunicazione da parte del dipendente, protrattesi, alle volte, anche per mesi. Di tali assenze viene data notizia a questo Ufficio con enorme ritardo, impedendo l'immediata assunzione dei provvedimenti che la legge impone in tali casi.

Al riguardo, vale la pena di richiamare un altro articolo del T.U. 3/57, il 127 "Decadenza dall'impiego", anch'esso a tutti gli effetti applicabile al personale di polizia penitenziaria ai sensi del richiamato articolo 40 del d.lgs. 443/92.

Tale articolo prevede alla lettera c) che l'impiegato incorra nella decadenza dall'impiego "quando, senza giustificato motivo, non assuma o non riassuma servizio entro il termine prefissogli, ove rimanga assente dall'ufficio per un periodo non inferiore a quindici giorni ove gli ordinamenti particolari delle singole Amministrazioni non stabiliscano un termine più breve."

Orbene, considerato che il d.lgs. 449/92 prevede la destituzione "per omessa riassunzione del servizio, senza giustificato motivo, dopo cinque giorni di assenza arbitraria", non si giustifica l'inerte accettazione da parte dell'Amministrazione di una assenza che si protrae per un tempo superiore a quello più favorevole fissato dal T.U. (15 giorni).

Ne consegue che in tali circostanze la segnalazione a questo Ufficio deve essere immediata e nelle forme più celeri, per consentire l'urgente assunzione delle iniziative che il caso, di volta in volta, richiederà, finalizzate, anche, ad una eventuale decadenza dal servizio.

In via generale si dispone sin da ora che in presenza di episodi di tale natura, le Direzioni provvedano a rivolgere al dipendente formale "diffida" a riprendere immediatamente servizio, con l'avvertimento che spirato inutilmente il termine perentorio – che potrà essere equamente fissato in giorni dieci – egli potrà incorrere nella decadenza dal servizio, ai sensi dell'art. 127 del T.U. 3/57.



# Ministero della Giustizia

La notifica dell'atto di diffida sarà eseguita mediante pubblicazione nell'albo della Direzione, ai sensi del terzo comma dell'art. 104 del richiamato Testo Unico, qualora non possano essere osservate le formalità di cui ai primi due commi.

Ancora con riferimento alle assenze dal servizio che possono integrare gli estremi degli articoli 5 e 6 del d.lgs. 449/92, occorre richiamare il punto 5) della lettera circolare 4518/1.1 del 15.2.99, per le seguenti ulteriori disposizioni.

Le Direzioni devono aver cura, nei casi in cui il dipendente al rientro dalla malattia non abbia provveduto a presentare certificato medico, di diffidarlo subito a regolarizzare la propria posizione amministrativa, anche in questo caso, fissando un termine perentorio sì che, spirato tale termine, l'Amministrazione possa agire in ambito disciplinare.

E' prassi, viceversa, che le Direzioni comunichino le assenze dal servizio rimaste prive di giustificazione sanitaria mediante un prospetto riepilogativo, alle volte addirittura parziale, redatto in un certo periodo dell'anno, con l'intento di trattare il caso in un'unica soluzione.

E' opportuno che tale procedura venga abbandonata oltre che per una maggiore regolarità amministrativa, anche per dare segnali nuovi e più incisivi a coloro i quali hanno assunto tale "modus agendi" come canone comportamentale tollerato dall'Amministrazione.

Infatti, perseguendo singolarmente ogni episodio di assenza ingiustificata, in caso di "reiterazione" l'Amministrazione può intervenire con la sanzione più severa ed introdurre legittimamente un correttivo ed un deterrente ai sempre più ricorrenti casi di assenteismo.

E' illegittimo, viceversa, ipotizzare la più grave delle sanzioni a fronte di un numero di giorni di assenza superiore a quello fissato dall'articolo 6 del d.lgs. 449/92, conteggiato cumulativamente.



*Ministero della Giustizia*  
**PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NELL'AMBITO DELLA COMPETENZA DEL  
 PROVVEDITORE REGIONALE**

E' stato riscontrato che la procedura seguita nell'ambito dei Provveditorati non è omogenea e, pertanto, si ritiene utile puntualizzare alcuni aspetti proprio al fine di uniformare l'attività amministrativa ed agevolare la raccolta di dati, sovente resa difficoltosa proprio da tale circostanza.

- Il Provveditore, nell'ambito della propria esclusiva competenza, nel disporre l'inchiesta, deve indicare al funzionario istruttore l'articolo, il comma e la lettera del d.lgs 449/92 per cui procedere. Al Provveditore compete, poi, l'esame degli atti istruttori e le valutazioni di cui all'art. 15, commi 7 ed 8.
- Il Consiglio Regionale, ricorrendone i presupposti, può, derubricando l'originaria incolpazione, proporre anche la censura, senza restituire gli atti alla Direzione.

Tale procedura si rende obbligatoria ai fini del riesame: qualora, infatti, gli atti dovessero essere restituiti alla Direzione, un eventuale ricorso gerarchico dovrebbe ritornare all'esame del Consiglio Regionale che si era già pronunciato, vanificando lo spirito e la finalità del ricorso stesso.

- Continuano a pervenire gli atti relativi alle sanzioni della censura, della deplorazione e della pena pecuniaria, nonostante sia stato disposto con la lettera - circolare richiamata in premessa che a questo centrale Ufficio necessitano, per fini statistici, i dati riepilogativi su supporto informatico.

Al riguardo, oltre che raccomandare la puntuale trasmissione di tali dati nei termini fissati con le precedenti comunicazioni, si preannuncia la possibilità di utilizzare la "posta elettronica intranet". Più puntuali indicazioni verranno fornite separatamente.

- Le comunicazioni relative ad infrazioni che richiedono una sanzione superiore alla censura ma comunque contenuta nell'ambito della competenza del Provveditore non devono essere trasmesse all'Ufficio centrale non essendo necessaria alcuna valutazione e neppure, per quanto



# Ministero della Giustizia

già detto innanzi, la semplice conoscenza: sarà il Provveditore, qualora ritenga che ricorrano i presupposti per una sanzione ancora più grave, ad inoltrare gli atti all'Ufficio centrale con nota motivata.

## PROCEDIMENTI PENALI

Con riferimento, poi, ai procedimenti penali occorre precisare quanto segue.

Ogniqualevolta un appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria venga raggiunto da una misura pre-cautelare, sia esso arresto o fermo, o da una qualsiasi misura cautelare, non solo custodiale, o, ancora da querele o denunce, le Direzioni sono tenute ad informare immediatamente, via fax, questo Ufficio. E sempre a questo indirizzo dovranno, altresì, -da quel momento in poi- comunicare gli esiti ed i risultati dei procedimenti penali così avviati e fino al loro passaggio in giudicato, su cui avranno cura di richiedere notizie periodicamente all'autorità giudiziaria competente.

Detta competenza è attribuita alla Direzione ove il dipendente prestava servizio al momento dell'instaurarsi del procedimento.

E' necessario, altresì, che le Direzioni acquisiscano e trasmettano integralmente copia delle ordinanze di custodia cautelare, delle richieste di rinvio a giudizio, del relativo decreto, delle sentenze di primo come di ultimo grado, non essendo sufficienti i soli estratti privi delle motivazioni.

E' indispensabile, infatti, che questo Ufficio sia messo in grado di assumere le dovute iniziative ed i necessari provvedimenti, previa esatta conoscenza delle motivazioni in base alle quali l'Autorità Giudiziaria ha adottato i propri atti, per le valutazioni prettamente disciplinari che possono discostarsi da quelle del giudice penale.-

Il Capo del Dipartimento  
 IL VICE CAPO DEL DIPARTIMENTO  
 Emilio di SOMMA