

SEUVE
SCHEDA N. 7



Giunta Regionale della Campania

22/02/17

Direzione Generale per le Risorse Umane
Unità Operativa Dirigenziale 04
Contenzioso del lavoro in collaborazione con
l'Avvocatura regionale - Esecuzione giudicati
Ufficio Disciplinare

Oggetto: sentenza n.6268/2016 De Leo c/ Regione Campania. Relazione per il riconoscimento del debito fuori bilancio.

A seguito di segnalazioni da parte degli Uffici competenti e relativa istruttoria che si è realizzata anche con scambio di corrispondenza con gli stessi, l'Ufficio Disciplinare in data 21.07.2015 ha attivato il procedimento di competenza nei confronti del dipendente **Ciro De Leo**.

Per quanto riguarda la disamina della procedura seguita e che ha dato luogo alla irrogazione della sanzione di 120 giorni di sospensione dal servizio senza retribuzione, si fa rinvio a quanto prodotto in sede di difesa nella relazione prot.n.335764 del 16.05.2016, che si allega.

La contestazione al dipendente è stata, in sintesi, impostata come segue:

<<< di aver assunto la sopraindicata condotta non conforme ai doveri di correttezza che ogni dipendente deve tenere e, in particolare, a quelli previsti dall'art. 23, comma 3 lettere a) (*"il dipendente deve collaborare con diligenza"*) e g) (*"non attendere ad occupazioni estranee al servizio"*) del CCNL del 6/7/95 regioni - autonomie locali e dall'art. 3 comma 2 del codice di comportamento di cui al d.p.r. n. 62/2013 (*"il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi"*); di aver trasgredito, inoltre, all'obbligo di esclusività garantito dall'art. 98 Cost. ed il regime delle incompatibilità in materia di lavoro pubblico di cui all' art. 53 del D.lvo 165/01 e s.m.i.; di aver mantenuto, in contrasto con la disciplina delle posizioni organizzative, l'incompatibilità della titolarità della posizione organizzativa determinata dalla percezione dei compensi per gli incarichi esterni svolti oggetto della presente contestazione.>>>

Il giudice di prime cure ha rigettato tutte le contestazioni elevate dal dipendente in merito a vizi di forma afferenti al procedimento disciplinare, (come ad esempio quelli sulla tempestività dell'azione e sulla notifica dell'atto di contestazione), riconoscendo la correttezza della procedura instaurata e condotta da questo Ufficio ma ha poi accolto il ricorso del dipendente dichiarando che la sanzione disciplinare irrogata fosse "illegittima", ritenendola contraddittoria e pertanto irragionevolmente sproporzionata. Nella sentenza infatti l'Organo giudicante ha ritenuto l'autorizzazione rilasciata dall'Amministrazione - nella fattispecie dal Capo di Gabinetto del Presidente (prot. 4223/UDCP/GAB/GAB del 20/03/2012 che si allega) - come di seguito fedelmente

riportato: "per quanto non corredata della delimitazione delle attività svolta dal De Leo con precisione, è comunque in grado di far sorgere in capo al lavoratore il diritto a svolgere l'attività di componente di organi di controllo di società, avendo, inoltre, la citata autorizzazione anche valenza retroattiva, così come si evince dal tenore letterale della stessa "

Al riguardo con riferimento all'atto di chiusura del procedimento disciplinare, si evidenzia quanto segue.

L'autorizzazione in esame a firma del Capo di Gabinetto è stata formulata in modo irrituale, era aperta, consentiva l'espletamento di qualsiasi incarico, dichiarava l'assenza di conflitti di interessi, senza tuttavia indicare e quindi conoscere neanche il nome delle società o aziende presso cui il De Leo aveva svolto o avrebbe potuto svolgere la sua attività. La stessa, inoltre, è stata redatta anche in modo tale da sanare retroattivamente eventuali incarichi.

Si evidenzia che la richiesta di autorizzazione allo svolgimento degli incarichi esterni era all'epoca dei fatti disciplinata dal regolamento di cui alla deliberazione n.112/2007 e in particolare dagli articoli 10 e 11; detta delibera prevedeva una specifica procedura volta ad ottenere l'autorizzazione, detta procedura, valida per tutti i dipendenti della Giunta Regionale della Campania, compresi coloro che erano incardinati presso gli Uffici di Diretta Collaborazione del Presidente, con la sola differenza che, in quest'ultimo caso, competente al rilascio dell'autorizzazione doveva essere il Capo di Gabinetto. Tuttavia questo iter autorizzatorio non appare sia stato seguito né in sede di domanda (avrebbe dovuto indicare gli estremi della società, le ore di lavoro, la durata dell'incarico e il compenso; ciò soprattutto per la valutazione del conflitto di interessi) né in sede di autorizzazione.

Si evidenzia, infine, che l'autorizzazione ha la validità di un anno e alla scadenza del periodo il dipendente ha l'onere di ripetere il procedimento volto ad ottenere, eventualmente, una nuova autorizzazione. Nel caso di specie ciò non risulta sia stato fatto.

Inoltre il dipendente in questione è inquadrato nella categoria D, ha la titolarità di una posizione organizzativa, la laurea e evidentemente la capacità non solo di ottenere incarichi extralavorativi ma anche di conoscere l'iter autorizzatorio necessario per l'espletamento dei citati incarichi.

Ancora dagli atti d'Ufficio risulta che il De Leo ha regolarmente mantenuto la titolarità della posizione organizzativa percependo le relative retribuzioni e ciò in violazione del limite fissato dalla disciplina interna delle posizioni organizzative. Questa circostanza presa in considerazione per l'applicazione della sanzione non è stata, tuttavia, vagliata dall'Organo giudicante.

Infatti la pronuncia de quo riguarda solo lo svolgimento di incarichi extralavorativi espletati dal dipendente e lo scrimina ritenendo che lo stesso si sia affidato a quell'autorizzazione resa in modo così irrituale dal Capo di Gabinetto. La pronuncia non ha valutato la circostanza che l'UPD è addivenuto a quel tipo di sanzione anche perché il de Leo aveva mantenuto la posizione organizzativa che, invece, a fronte dell'entità dei compensi percepiti non avrebbe potuto conservare.

Il responsabile della P.O.
Dott.ssa Mariagiovanna Pane

Il dirigente
dott. Bruno De Filippis



Giunta Regionale della Campania
Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e
Strumentali

Direzione Generale per le Risorse Umane
Unità Operativa Dirigenziale 04
Contenzioso del lavoro in collaborazione con
l'Avvocatura regionale - Esecuzione giudicati
Ufficio Disciplinare

Napoli, 16/05/2016

All'Ufficio Speciale Avvocatura
U.O.D. 03 Ambiente Lavoro Personale

Oggetto: Ricorso promosso da DE LEO CIRO vs. Regione Campania – ud. 24/5/2016 -
rif. Prat. CC 1435/2016

Si riscontra la nota prot. 262544 del 18/4/2016 con cui codesta U.O.D. ha trasmesso il ricorso promosso dal dipendente in oggetto per ottenere:

▲ la dichiarazione di nullità e/o illegittimità della sanzione disciplinare di 120 gg. di sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, irrogata da questo Ufficio Procedimenti Disciplinari con prot. 654786 del 1/10/2015;

▲ la condanna della Regione al versamento della somma di € 13.382,88, trattenuta in dipendenza della sanzione disciplinare irrogata, oltre interessi e rivalutazione, e l'integrale ricostruzione della posizione contributiva e previdenziale.

A riguardo, al fine di fornire la disamina della vicenda, rinviando a quanto rappresentato dalla U.O.D. 05 con nota prot. 324123 del 11/5/2016 che si allega in copia (all. 1), per quanto di propria competenza si osserva quanto segue.

Con nota prot. n. 357360 del 22/05/2015 la UOD 09 "Gestione Servizio Contributivo" riferiva che "A seguito di un'attività di controllo richiesta dal Direttore Generale è emerso che il dipendente *Ciro De Leo*, matr. 11466, attualmente in servizio a tempo pieno, ha ricevuto compensi da due società private nel corso del 2013. Gli stessi sono stati dichiarati ai fini fiscali nel quadro "c" "reddito di lavoro dipendente ed assimilato". Analoga situazione è presente anche per gli anni precedenti. Il dato è stato acquisito a seguito di un'interrogazione telematica dell'anagrafe tributaria - Agenzia dell'Entrate. Si allegano le stampe. Tanto si comunica per le attività di competenza".

Con nota prot. n. 360919 del 25/05/15 il Direttore delle Risorse Umane, con riferimento alla predetta comunicazione, invitava, tra l'altro, la UOD 05 a "voler effettuare le verifiche di competenza, con riferimento alla DGR n. 112/2007, all'assolvimento degli obblighi riconducibili sia all'anagrafe delle prestazioni che in materia di trasparenza, ponendo in essere, in caso di riscontro negativo, ogni utile azione al riguardo".

Conseguentemente lo scrivente Ufficio, con nota prot. 365791 del 27/05/2015, rappresentava agli Uffici Competenti (UOD 05, 07 e 09 di questa Direzione) quanto segue : *"...si resta in attesa di acquisire ogni documento connesso alle vicende in questione nonché di conoscere gli esiti delle attività di verifica poste in essere dagli Uffici competenti a seguito delle predette segnalazioni, onde consentire l'eventuale e, quindi, corretta e tempestiva adozione dei provvedimenti di carattere disciplinare"*.

Con successiva nota prot.n.381196 del 3/06/2015, il Dirigente della UOD 09 precisava che *"l'iniziale verifica richiesta si era limitata agli anni 2012, 2013, e 2014 (anni di attribuzione degli incarichi nelle società partecipate)"*.

Da tale verifica era emerso quanto comunicato con nota prot. 357360 del 22/05/2015. Si conferma che al momento non sono ancora disponibili i dati relativi ai redditi del 2014. A seguito delle ulteriori note pervenute e in particolare la nota prot. 365791 del 27/05/2015...le interrogazioni presso l'anagrafe tributaria per tutti i soggetti indicati nella nota prot. n. 360919 del 25/05/15 sono state effettuate anche per gli anni precedenti e fino al 2010. Dalle nuove interrogazioni è emerso che: De Leo Ciro - matr. 11466: presenza di altri redditi di lavoro dipendente anche negli anni 2012, 2011, 2010. Le risultanze delle interrogazioni fatte in Anagrafe tributaria sono allegate alla presente in busta chiusa...".

Con nota prot. n. 384218 del 4/06/2015 (indirizzata per conoscenza anche allo scrivente), la Uod 05 chiedeva al dipendente chiarimenti *"entro e non oltre sette giorni dalla ricezione della presente"* in ordine a tutto quanto sopra descritto atteso, in particolare, che *"agli atti dell'Ufficio Autorizzazione incarichi esterni non risultano pervenute in merito richieste di autorizzazione ex art. 53 del D.Lgs 165/01 smi (ad eccezione della nomina di componente del Nucleo regionale dei Conti Pubblici territoriali di cui al DPGR n. 2/2012), né risultano comunicazioni all'Ufficio Anagrafe delle Prestazioni di compensi corrisposti alla S.V. da parte di società ai sensi del comma 11 del richiamato art. 53..."*.

Con nota di riscontro acquisita al protocollo n. 421919 del 18/06/2015, il dipendente rappresentava, tra l'altro, di aver *"regolarmente, così come previsto dalla procedura, presentato richiesta di autorizzazione al proprio ufficio di appartenenza. Le prestazioni rese hanno sempre avuto natura di organo di controllo e non di gestione, senza vincolo di subordinazione, in assenza di incompatibilità, di tipo occasionale e sempre svolte dopo l'orario di servizio"*.

Con nota prot. 448167 del 29/06/2015, la UOD 05 comunicava allo scrivente che *"con nota prot. 434113 del 23/06/2015 che si allega in copia ha richiesto al dipendente interessato ulteriori e necessari elementi per la problematica in esame"*.

Sulla scorta delle risultanze di tali complessive attività di verifica, con nota prot. 479553 del 10/7/2015 (all. 2) la UOD 05 *"Autorizzazione incarichi esterni"* della D.G. Risorse Umane, segnalava quanto segue:

In esito alle attività svolte, concernente l'oggetto e facendo seguito alle precedenti note prot. 38421/2015 e 448167/2015 si rappresenta quanto segue.

– Premesso

- che la scrivente UOD 05 della Direzione Generale per le Risorse Umane si occupa, tra l'altro, del rilascio di autorizzazioni ai dipendenti della G.R.C. per lo svolgimento di incarichi non compresi nei compiti e doveri di ufficio, ai sensi del disciplinare approvato con DGR n. 112/2007;



- che l'art. 11 del suddetto disciplinare rubricato "Procedimento per le autorizzazioni" nel regolamentare i criteri e le modalità per il rilascio dell'autorizzazione ha così stabilito all'ultimo periodo "Per il personale che opera presso gli uffici di diretta collaborazione del Presidente, l'autorizzazione viene rilasciata dal Capo Gabinetto";
- che il dipendente dr. Ciro De Leo, come si evince dalla scheda SIGARU, risulta a tutt'oggi incardinato presso l'unità organizzativa - Gabinetto del Presidente con posizione organizzativa di tipo "professionale";
- che come noto con riservata prot. 360919 del 25/05/2015, il Direttore Generale per le Risorse Umane, a seguito di specifica segnalazione, ha incaricato la scrivente UOD 05 di voler effettuare, nei confronti del dipendente de quo, le verifiche di competenza, con riferimento alla DGR n. 112/2007, circa "l'assolvimento degli obblighi riconducibili sia all'Anagrafe delle Prestazioni, che in materia di trasparenza, ponendo in essere, in caso di riscontro negativo, ogni utile azione al riguardo".
- Che a tal fine la scrivente con proprie note prot. 384218/2015 e 434113/2015 ha provveduto agli accertamenti di competenza, nei confronti del citato dipendente, atteso che agli atti dell'ufficio Anagrafe delle Prestazioni non risultavano trasmesse le dovute comunicazioni degli incarichi di cui trattasi, ai fini dell'assolvimento degli adempimenti presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, previsti dal comma 12 dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 così come integrato dall'art. 1 comma 42 lett. f) della legge 190/2012;
- che non risultavano altresì comunicazioni all'Ufficio "Autorizzazione incarichi esterni";
- che il dr. Ciro De Leo con note prot. 421899/2015 e 465608/2015, ha riscontrato le note della scrivente, trasmettendo nel contempo la nota prot. 4223 UDCP (GAB del 20/03/2012, con la quale, sulla base di una generica richiesta di autorizzazione avanzata dallo stesso dipendente con nota prot. 3685/GAB del 09/03/2012, il Capo di Gabinetto pro tempore provvedeva ad autorizzare il dipendente de quo a svolgere incarichi esterni, come organo di controllo di società private, peraltro già in corso e per l'intera durata.

Tanto premesso, la scrivente nel prendere atto dell'autorizzazione de qua, ritiene che il predetto dipendente non ha ottemperato alla richiesta della scrivente di far pervenire copie delle singole autorizzazioni, così come disposto dalla normativa vigente, relative agli anni 2010, 2011, 2012, 2013 presso le seguenti società per le cui prestazioni avrebbe percepito i seguenti compensi:

Valori lordi, anno 2013

€ 5.040,00	D'Amato di Navigazione S.p.A.
€ 3.312,00	Ossigas s.r.l.
Anno 2012	
€ 9.450,00	D'Amato di navigazione S.p.A.
€ 3.337,00	Ossigas s.r.l.
€ 1.840,00	PI Service s.a.s. Di Pipolo Enrico & C.
Anno 2011	
€ 6.623,00	D'Amato di Navigazione S.p.A.
€ 3.327,00	Ossigas s.r.l.
Anno 2010	
€ 17.450,00	D'Amato di Navigazione S.p.A.
€ 3.351,00	Ossigas s.r.l.
€ 1.810,00	PI Service s.a.s. Di Pipolo Enrico & C.

Inoltre, i suddetti incarichi, anche se spalmati su quattro anni per la loro natura, se considerati complessivamente appaiono oltrepassare i limiti della saltuarietà e occasionalità presentando così caratteristiche di un'attività di tipo professionale e

pel

quindi incompatibile se prestata, da un dipendente con rapporto di lavoro a tempo pieno, in favore sia di pubbliche amministrazioni sia di soggetti privati.

Tale circostanza è espressamente prevista dall'art. 2 del disciplinare approvato con DGR n. 112/2007, che richiama le previsioni dell'art. 60 del D.P.R. n. 3/57 e dell'art. 53 comma 1 del d.lgs 165/2001 e s.m.i., dalla circolare della Funzione pubblica n. 3/97, dalla circolare n. 11 del 22/03/2007 prot. 271513 "sez. incompatibilità e da ultimo dal documento sancito in sede di Conferenza Stato Regioni del 03/04/2014 b. 1576 contenente i criteri in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Infine, tali attività risultano altresì incompatibili in merito ai compensi percepiti, in quanto, sulla base della documentazione fiscale agli atti, le somme corrisposte superano il 60% del valore massimo della retribuzione di P.O. del dipendente ai sensi dell'art. 32 comma 8 del CCDI 2001, così come modificato nella seduta di concertazione del 21/10/2008 art. 3.9 della disciplina delle posizioni organizzative...omissis...

Ciò posto, la scrivente, fermo restando le attività di competenza da porre in essere in merito al recupero del compenso per le prestazioni eventualmente svolte ai sensi del comma 7 dell'art. 53 del d.lgs n. 165/2001, ritiene di dover trasmettere la presente alla UOD 04 della direzione Generale per le Risorse Umane-Ufficio Disciplinare per i provvedimenti di competenza ai sensi dell'art. 55-bis del d.lgs 165/2001".

In considerazione del tenore della comunicazione e della relativa e presupposta corrispondenza, lo scrivente, nel pieno rispetto del termine di 40 gg. fissato per l'Ufficio Procedimenti Disciplinari (di seguito denominato U.P.D.) dall'art. 55bis del D.Lgs. 165/2001, avviava nei confronti del dipendente il procedimento disciplinare con nota prot. 505008 del 21/7/2015 (all.3) muovendo le contestazioni ivi dettagliatamente indicate ed alle quali si fa rinvio, fissando la comparizione del dipendente per l'audizione a sua difesa alla data del 8/09/2015. Si badi bene, con notevole anticipo rispetto al termine dei 40 giorni previsti dall'art. 55 bis comma 4 del D.L.gs. 165/2001, tenenedo conto che la piena conoscenza per l'Ufficio procedimenti Disciplinari si è concretizzata con la suddetta nota del 10.07.2016 e quindi la contestazione è stata adottata e spedita all'UfficioPostale il 21.07.2016, undici giorni dopo.

Con riferimento alle censure mosse dal ricorrente in ordine all'Intempestività della contestazione, si rileva che, solo in data 10/7/2015, è stato soddisfatto il requisito della piena conoscenza da parte dell'U.P.D., propedeutica al legittimo e soprattutto corretto avvio del procedimento disciplinare ai sensi del citato art. 55bis. Per giurisprudenza costante, infatti, il termine di 40 gg. decorre da quando l'Ufficio sia venuto a conoscenza del fatto, laddove la conoscenza va intesa come "piena e completa" e riferita alla valenza disciplinare dello stesso a seguito dei necessari accertamenti istruttori preliminari. Tale nozione di conoscenza va distinta dalla mera notizia che l'Amministrazione abbia avuto di un fatto di possibile rilevanza disciplinare, che diventa "piena conoscenza" solo dopo i dovuti riscontri istruttori, necessari per evitare contestazioni degli addebiti lacunose, incomplete o addirittura errate. Ciò costituisce, d'altro canto, una garanzia per il lavoratore a non subire temerarie contestazioni degli addebiti (in tal senso, ex multis, Cass., sez. lav., n. 282/2008 e TAR Calabria, Catanzaro, n. 125/1999). L'immediatezza della contestazione va, quindi, intesa in senso relativo, dovendosi avere riguardo alle circostanze del caso concreto e, in particolare, alla necessità di indagini preventive (a riguardo si v. V. Tenore, "Il Procedimento Disciplinare nel Pubblico Impiego dopo la Riforma Brunetta", Giuffrè Editore 2014). Ciò, si ribadisce, per garantire l'avvio di un procedimento disciplinare

pech

"serio" e non avviare una contestazione che rispetti solo i termini di legge pur in assenza di riferimenti e notizie completi a carico del lavoratore.

Del tutto impropriamente, pertanto, il ricorrente afferma che "l'Ufficio Procedimenti Disciplinari non è venuto a conoscenza del fatto disciplinarmente rilevante (svolgimento incarichi esterni) nella data del 10/7/2015" e che "il fatto contestato era già ben delineato, quantomeno nei suoi tratti fondamentali, ben prima del 10/07/2015". A detta del ricorrente, infatti, l'Ufficio "era già a conoscenza dei fatti da contestare sin dal 22/5/2015 oppure, a tutto voler concedere, dal 3/6/2015".

Da quanto prima detto, infatti, le note del 22/05/2015 e 3/6/2015, impropriamente individuate dal ricorrente quali dies a quo per la contestazione disciplinare, non hanno consentito all'U.P.D. la conoscenza piena dei fatti nei termini sopraindicati, ma hanno costituito mero indizio di attività potenzialmente rilevanti sotto il profilo disciplinare, richiedenti approfondite indagini istruttorie propedeutiche al corretto avvio di un procedimento disciplinare. Valga come conferma la circostanza che la nota del 3/6/2015 veniva indirizzata allo scrivente U.P.D. soltanto per conoscenza. La stessa struttura (U.O.D. 05 della Direzione Generale per le Risorse Umane), deputata alle indagini del caso, infatti, alla data di prima conoscenza del fatto, non disponeva di tutti gli elementi per accertare la situazione in cui si trovava il dipendente, tanto è vero che interrogava lo stesso dipendente per acquisire elementi tali da consentire o l'archiviazione o la constatazione di un illecito disciplinare da segnalare, eventualmente, al competente U.P.D.

L'attività effettuata precedentemente alla nota del 10/7/2016, infatti, si limitava a portare a conoscenza dell'Ufficio la circostanza che erano state attivate le indagini necessarie a portare alla luce un comportamento rilevante sotto il profilo disciplinare e la precedente corrispondenza, quindi, non assumeva rilievo ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare.

Le precedenti lettere che il De Leo vuole far ritenere che abbiano rappresentato la conoscenza per l'Ufficio Disciplinare, fanno infatti parte, in modo palese dell'istruttoria della Struttura n. 05 competente; ciò risulta dal tenore delle stesse note, tra l'altro trasmesse all'Ufficio Disciplinare solo per conoscenza, che appaiono, senza timore di smentita, come fasi interlocutorie con il De Leo, attuale ricorrente, per appurare la realtà dei fatti, in quanto le risultanze emerse dalla documentazione fiscale dell'Agenzia delle Entrate, non potevano essere in alcun modo dimostrative di un comportamento scorretto, ma andavano completate con le indagini circa le autorizzazioni allo svolgimento degli incarichi.

Come già riferito, infatti, con la nota prot. 365791 del 27/05/2015 diretta all'U.O.D. 05, lo scrivente Ufficio espressamente affermava: "*...si resta in attesa di acquisire ogni documento connesso alle vicende in questione nonché di conoscere gli esiti delle attività di verifica poste in essere dagli Uffici competenti a seguito delle predette segnalazioni, onde consentire l'eventuale e, quindi, corretta e tempestiva adozione dei provvedimenti di carattere disciplinare*".

Solo la nota prot. 479553 del 10/7/2015 è stata indirizzata a questo U.P.D. "per i provvedimenti di competenza ai sensi dell'art. 55bis del D.Lgs. 165/2001", ed ha assunto, pertanto, questa solo, valenza di formale segnalazione di illecito disciplinare.

D'altro canto, proprio il comportamento contestato al ricorrente, articolatosi in più violazioni protratte nel tempo e risalenti ad anni addietro, non integrando una condotta oggettivamente deplorabile in termini generali senza una previa indagine, postulava necessariamente un'istruttoria complessa richiedente tempi lunghi anche

perché riguardante più Uffici interni ed esterni alla Regione nonché il dipendente stesso, più volte invitato a fornire chiarimenti.

Infatti, lo svolgimento di attività extra lavorativa, non è vietato in termini generali, bensì è consentito alle condizioni e nei termini di cui all'art. 53 del D.Lgs. 165/20001. Circostanze, queste ultime, che sono state, appunto, oggetto di indagine al fine di definire con precisione i contorni di una condotta che in prima battuta poteva essere considerata solo potenzialmente rilevante ai fini disciplinari.

Solo alla data del 10/7/2015, ovverosia quando l'U.O.D. 05 ha tirato le somme dell'istruttoria compiuta e quindi ha chiarito e acclarato definitivamente la posizione del dipendente, anche alla luce dell'interlocuzione con lo stesso, l'U.P.D. disponeva di tutti gli elementi concreti per poter procedere all'attivazione del procedimento. Infatti, se è pur vero che, a differenza che nel settore privato, nell'impiego presso la P.A. l'azione disciplinare è obbligatoria ed il suo mancato esercizio da parte della dirigenza configura, secondo il D.Lgs. 165/2001 come rinnovato, un vero e proprio illecito disciplinare, è anche vero che l'esercizio dell'azione, tuttavia, non può non presupporre un'approfondita indagine in merito al comportamento da censurare.

Sarebbe stato, viceversa, censurabile, perché poco serio, un comportamento dello scrivente U.P.D. che avesse agito in presenza di elementi poco chiari a carico dell'attuale ricorrente. Proprio la delicata funzione svolta dall'U.P.D., che incide sulla vita lavorativa del dipendente per aspetti patologici del rapporto di lavoro e quindi non ordinari, richiede che la stessa venga esercitata previo accertamento della concretezza dell'illecito da contestare.

Nel caso che ci occupa, l'atto di avvio del procedimento veniva trasmesso, con raccomandata AR n. 15145622747 del 22/07/2015 all'indirizzo del dipendente rilevato dalla banca dati ufficiale (denominata S.I.G.A.R.U.) di questa Amministrazione e quindi più che tempestivamente - ben dodici giorni dopo la nota del 10.07.2015; tale nota, come già ampiamente spiegato, è stata ritenuta il punto di partenza concreto, idoneo e completo per avviare una seria azione disciplinare.

Tuttavia, la citata raccomandata ritornava al mittente in data 25/8/2015 con la dicitura "trasferito" e l'Ufficio provvedeva, con nota prot.n.576921 del 27/08/2015, a reinoltare al dipendente la contestazione al diverso indirizzo (acquisito dopo una indagine presso altri Uffici), fissando contestualmente un nuovo termine per poter consentire e garantire al ricorrente l'esercizio del proprio diritto di difesa, differendo l'incontro già fissato per la data del 08/09/2015, al giorno 24/09/2015, al fine appunto di garantire il rispetto del preavviso di venti giorni liberi previsto per la convocazione di cui all'art.55bis, commi 2 e 4 del D.Lgs 165/01 s.m.i.

Nel ricorso, il dipendente rappresenta di aver provveduto a comunicare alla Regione il proprio cambio di domicilio, con nota assunta al prot. 16573/UDCP/GAB/GAB del 25/9/2014. A ben vedere, tuttavia, la comunicazione del ricorrente che, come si vede, è stata assunta solo al protocollo degli Uffici di Diretta Collaborazione del Presidente, non ha assolto puntualmente all'obbligo di cui all'art. 23 comma 3 lett. n) del CCNL 6/7/1995, come modificato dall'art. 23 CCNL del 22/1/2004, che testualmente prescrive l'obbligo a carico del dipendente di "comunicare all'Amministrazione la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse". Nel caso di specie, il dipendente ha ommesso di effettuare la dovuta comunicazione all'Ufficio competente che, come è noto, è la Direzione Generale per le Risorse Umane che, secondo la declaratoria di cui all'art. 27 del Regolamento n. 12/2011, "si occupa degli affari relativi all'amministrazione del

personale e in particolare dello stato giuridico, dell'inquadramento e del reclutamento". Ben avrebbe dovuto, quindi, il De Leo indirizzare la comunicazione alla Direzione competente unitamente al proprio Ufficio di appartenenza ai fini dei profili di competenza. Solo la Direzione Generale Risorse Umane, è competente ad effettuare le variazioni nell'ambito della banca dati SIGARU ai fini del corretto inserimento, tra gli altri, dei dati anagrafici dei dipendenti.

Da quanto detto, pertanto, risulta che, prescindendo dagli asseriti vizi formali, il procedimento disciplinare è stato correttamente avviato, sia per i tempi di avvio della contestazione, tempestivi rispetto al momento della piena conoscenza dei fatti da parte dell'U.P.D., sia per aver garantito il diritto di difesa, tramite invito a rendere giustificazioni, che poi sono state effettivamente rese e i cui termini non sono stati contestati dal ricorrente.

Al riguardo, la giurisprudenza ha sostenuto: "In definitiva, quindi, la procedura garantistica che sottende il procedimento disciplinare appare regolarmente compiuta e portata a compimento posto che il ritardo della notifica per un mero disagio relativo al recapito non comporta, certo, il mancato rispetto del più ampio principio di immediatezza e tempestività della contestazione, per come inteso dalla ormai consolidata giurisprudenza della Suprema Corte" (in tal senso si v. Corte d'Appello di Salerno n. 430/2015).

L'avvio del procedimento disciplinare e quindi l'adozione della contestazione, nonché la concreta spedizione con raccomandata tramite l'Ufficio Postale (modalità consentita dall'art.55bis, comma 5, del D.L.gs. n.165/2001) si sono perfezionate, tutte, entro il termine di quaranta giorni previsto dalla legge.

Su tale punto, la giurisprudenza (Cass.Sez Lav. 16.01.2006 n.758) ha di recente chiarito che la lettera raccomandata contenente la contestazione - anche in mancanza dell'avviso di ricevimento - costituisce prova certa della spedizione attestata dall'Ufficio Postale attraverso la ricevuta, da cui consegue la presunzione, fondata sulla univoche e concludenti circostanze della spedizione e delle ordinaria regolarità del servizio postale, di arrivo dell'atto al destinatario e di conoscenza dello stesso ex articolo 1334 c.c. (cfr. Vito Tenore "Il procedimento disciplinare". Ed Giuffrè, cit.).

Ciò non inficia, ad ogni buon conto, la recettività dell'atto ai sensi dell'articolo 1334 c.c., surrettiziamente invocata dal dipendente, che riguarda esclusivamente il momento di efficacia dell'atto e non la validità dello stesso. La volontà dell'Amministrazione si è, infatti, cristallizzata alla data di adozione del provvedimento, divenuto poi efficace solo alla data di effettiva conoscenza.

La conoscenza della contestazione si è avuta (è ciò non è stato messo in discussione dal ricorrente); il termine di venti giorni liberi tra la conoscenza dell'atto e l'incontro per le giustificazioni, che si è regolarmente tenuto, è stato garantito (è ciò non è stato messo in discussione dal ricorrente); la conoscenza dell'atto si è avuta il giorno 31 agosto 2015 e in tale data si è reso efficace il procedimento avviato validamente nei termini; successivamente i termini dello stesso procedimento sono stati egualmente rispettati avendo avuto cura l'Ufficio tempestivamente, nel momento in cui (25.08.2015) si è reso conto della mancata consegna dell'atto, di spedire nuovamente l'atto e contestualmente preoccupandosi di spostare la data per l'audizione a garanzia del diritto di difesa come previsto dall'articolo 55bis del D.L.gs. 165/2001 (venti giorni liberi dalla data di ricezione dell'atto alla data della audizione).



Il disguido postale, anche se si ritenesse di esclusiva responsabilità dell'Amministrazione, non ha pregiudicato, in ogni caso, i diritti del dipendente e ha consentito il rispetto dei termini di conclusione del procedimento.

Come prescritto dal citato art. 55bis, nel termine di 120 gg., da ancorare correttamente alla data del 10/7/2015, previa contestazione avviata dopo soli 11 gg. dalla conoscenza piena dell'illecito disciplinare, l'U.P.D. concludeva il procedimento disciplinare con nota prot. 654786 del 1/10/2015 - si badi bene sono stati impiegati 83 giorni, rispetto al termine di 120 previsti dalla legge -irrogando al dipendente De Leo la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione di giorni 120 (per mero errore materiale indicati in lettere, nel dispositivo, come "centotrenta").

Del tutto prive di fondamento appaiono anche le considerazioni svolte dal ricorrente in merito ad una presunta sospensione del procedimento per incompetenti istruttori. Onde sgombrare il campo da qualsiasi dubbio, si ritiene opportuno infatti evidenziare che l'articolo 55bis comma 6 del D.Lgs. n.165/2001 citato da ricorrente, che testualmente recita "nel corso dell'istruttoria possono acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento. La predetta attività istruttoria non determina la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini", fa riferimento al procedimento già avviato e non certamente all'istruttoria propedeutica all'avvio del procedimento stesso, svolta da quest'Amministrazione fino alla data del 10/7/2015 in cui si è delineata con certezza la condotta del dipendente.

Ebbene, già si è dimostrato che il procedimento, una volta avviato, ha rispettato il termine di chiusura previsto dalla norma, ossia centoventi giorni dalla data di effettiva conoscenza dell'illecito (10.07.2015) da parte non solo dell'U.P.D. ma anche dall'Amministrazione.

In ordine alla presunta incompetenza dell'organo irrogante la sanzione, pare opportuno evidenziare quanto segue.

L'art. 55bis del D.Lgs. 165/2001, come modificato dal D.Lgs. 150/2009, prevede una duplice competenza in materia disciplinare, in capo al responsabile dell'ufficio di appartenenza del dipendente - per le sanzioni di minore gravità, inferiori alla sospensione dal servizio per più di 10 gg. - e all'U.P.D., per le sanzioni di maggiore gravità e per le ipotesi in cui il responsabile della struttura non rivesta qualifica dirigenziale.

Con riferimento alle competenze dell'U.P.D., va osservato che il comma 4 della norma testualmente prevede che "Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 [cioè da parte del responsabile della struttura di appartenenza] ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione". Dal tenore della norma, pertanto, emerge con evidenza che l'U.P.D. è pienamente legittimato ad agire, con pieni poteri, sia nell'ipotesi in cui sia compulsato dall'Ufficio cui il dipendente è assegnato, verosimilmente in casi nei quali la condotta disciplinarmente rilevante sia attinente alle attività di servizio e della quale, pertanto, il dirigente di appartenenza abbia piena e diretta conoscenza, sia nell'ulteriore ipotesi in cui abbia acquisito aliunde la notizia del fatto. Proprio in questa seconda ipotesi si verte nella fattispecie in questione, laddove l'ufficio competente *ratione materiae*, ovvero la U.O.D. 05, istituzionalmente



deputata al rilascio delle autorizzazioni ai dipendenti della Giunta Regionale della Campania per lo svolgimento di incarichi non compresi nei compiti e doveri di ufficio ai sensi del disciplinare approvato con DGR n. 112/2007 ed alle relative verifiche, sulla scorta di una segnalazione della U.O.D. 09 in merito ai redditi percepiti dal De Leo, ha rilevato a carico del dipendente lo svolgimento di incarichi extraistituzionali in carenza di specifica autorizzazione. In considerazione della peculiarità della materia oggetto di indagine, nessuna competenza avrebbe potuto avere al riguardo l'ufficio di appartenenza che, peraltro, nel caso che ci occupa, era un Ufficio di Diretta Collaborazione del Presidente.

Ed invero, in omaggio al principio di separazione tra politica ed amministrazione, la normativa assegna le competenze disciplinari ad organi gestionali e non politici.

Tra l'altro, l'Ufficio competente all'istruttoria per la verifica delle attività svolte dal ricorrente ha ritenuto, proprio in funzione della gravità dell'evento, di trasmetterlo all'U.P.D.

D'altro canto, il Disciplinare approvato con DGR n. 112/2007, all'art. 5 comma 2, prevede espressamente che "Il Settore Reclutamento che abbia comunque notizia di situazioni di incompatibilità, svolge autonomamente gli opportuni accertamenti e comunica l'esito dello stesso al Settore competente in materia disciplinare per i successivi provvedimenti" laddove le competenze del Settore Reclutamento in materia di incarichi extraistituzionali sono state mutate dalla U.O.D. 05 della Direzione Generale Risorse Umane, nell'ambito della nuova organizzazione degli uffici disposta con gli atti esecutivi del Regolamento n. 12/2011.

Nessun rilievo assumono, pertanto, le censure del ricorrente nel sostenere che "alla trasmissione dell'informativa disciplinare all'U.P.D. ha provveduto un soggetto assolutamente incompetente a far ciò: il dirigente dell'ufficio autorizzazione incarichi esterni ovvero...il dirigente del servizio contributivo". Né, tantomeno, per quanto sopra detto può condividersi la tesi della "pretermissione del ruolo, stabilito dalla legge, del dirigente della struttura nella quale il dipendente è incardinato, rimasto del tutto estraneo alla procedura". Erroneamente, infatti, il ricorrente afferma, sulla scorta di un'interpretazione del tutto surrettizia dell'art. 55bis, che "l'azione disciplinare non può prescindere dall'intervento del responsabile della struttura nella quale il dipendente è incardinato". L'U.P.D., infatti, proprio in applicazione del citato comma 4 dell'art. 55bis, può agire anche sulla base di notizie apprese da articoli di stampa, servizi televisivi e quanto altro, sempre, tuttavia, avviando le dovute indagini istruttorie propedeutiche all'avvio del vero e proprio procedimento disciplinare tecnicamente inteso.

A supporto, si cita la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n.14/2010 che è intervenuta a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 150/2009 attualmente in vigore.

In particolare al paragrafo "L'Ufficio Procedimenti disciplinari" recita: *"Si rileva che la disposizione in esame, a differenza della norma contenuta nel comma 4 dell'abrogato art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, non prevede più espressamente che l'ufficio competente dia avvio al procedimento a seguito della "segnalazione del capo della struttura in cui il dipendente lavora", essendo stato eliminato questo inciso. Con la riforma risulta chiaro che l'ufficio si attiva non solo nei casi in cui pervenga tale segnalazione, ma anche nelle ipotesi in cui lo stesso abbia altrimenti acquisito notizia dell'infrazione. Ciò si evince dalla seconda parte del medesimo comma, in cui si ancora la decorrenza del termine per la contestazione dell'addebito dalla ricezione degli atti o dall'acquisizione aliunde della notizia dell'infrazione".*

Si riporta qui di seguito il testo della precedente versione dell'art.55, comma 4, del D.L.gs 165/2001: <<*Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Tale ufficio, su segnalazione del capo della struttura in cui il dipendente lavora, contesta l'addebito al dipendente medesimo, istruisce il procedimento disciplinare e applica la sanzione. Quando le sanzioni da applicare siano rimprovero verbale e censura, il capo della struttura in cui il dipendente lavora provvede direttamente*>>.

Quanto, infine, alla presunta "mancata valutazione prognostica sulla circostanza dell'essere la irroganda sanzione superiore od inferiore ai dieci giorni di sospensione", va precisato che, se da un lato l'art. 55bis assegna, anche allo scopo precipuo di semplificazione dei procedimenti, una competenza disciplinare alle strutture di appartenenza per infrazioni che diano luogo a sanzioni di minore gravità, dall'altro non vieta all'U.P.D. - che dispone di una generale competenza in materia - di irrogare sanzioni di minore gravità. È chiaro che l'U.P.D., per propria attribuzione istituzionale, è in possesso di strumenti e competenze che permettono di valutare più correttamente e ad ampio raggio la punibilità di comportamenti maggiormente rilevanti sotto il profilo disciplinare.

D'altro canto, come rilevato dalla stessa circolare sopra citata, l'esito dell'istruttoria potrà portare o all'archiviazione o all'irrogazione della sanzione appropriata, che potrà consistere anche in una sanzione di minore gravità (ossia inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione sino a dieci giorni), benché in astratto questa rientri nella competenza del dirigente rimettente.

Con riguardo alle doglianze inerenti la presunta sproporzione della sanzione adottata, si osserva che lo scrivente Ufficio è pervenuto alla irrogazione della stessa sulla scorta delle risultanze dei controlli effettuati dalla competente U.O.D. che, come detto, ha evidenziato che gli incarichi contestati non rivestivano, ai fini della compatibilità con il rapporto di lavoro del ricorrente, i necessari caratteri di saltuarietà ed occasionalità nonché la cospicuità dei compensi complessivamente percepiti, erano incompatibili con l'incarico di posizione organizzativa di cui il De Leo era titolare.

Ai fini dell'irrogazione della sanzione, si è, inoltre, valutata la difesa del dipendente che, a supporto, si è limitato ad allegare una generica e postuma autorizzazione a firma del Capo di Gabinetto, che non evidenziava, peraltro, la necessaria mancanza di conflitto di interessi con le attività d'ufficio e non valeva, in ogni caso, a coprire l'intero periodo di svolgimento delle attività svolte. Si trattava, infatti, di un'autorizzazione che si potrebbe definire "aperta - in bianco", senza cioè l'indicazione degli specifici incarichi né dei precisi periodi di svolgimento, a riscontro di una richiesta altrettanto "aperta" del dipendente, entrambe non consentite da alcuna normativa.

Come si legge dal Disciplinare approvato con d.g.r.c. n. 112/2007 e, in particolare, dall'art. 11 relativo al procedimento di autorizzazione, il dipendente avrebbe dovuto indicare le modalità di espletamento dell'incarico, la quantificazione della durata, il tempo del lavoro richiesto ed il compenso. Ciò allo scopo di consentire la valutazione di compatibilità con le attività di ufficio da parte del responsabile della struttura di appartenenza e del rilascio dell'atto di autorizzazione.

Purtuttavia, come si dirà di qui a poco, detto documento è stato in ogni caso preso in considerazione dallo scrivente Ufficio, pur se come mera attenuante ai soli fini dell'individuazione dell'entità della sanzione da applicare.



Come è noto, la prestazione lavorativa del pubblico dipendente è connotata, ai sensi dell'art. 98, comma 1, della Costituzione, dal vincolo di esclusività che obbliga il lavoratore a dedicare interamente all'ufficio la propria attività lavorativa senza distrarre le proprie energie con lo svolgimento di attività estranee a quelle inerenti il proprio rapporto di lavoro e di servizio. Ciò, sia per garantire il migliore standard professionale possibile, sia per evitare l'insorgenza di conflitti di interesse fra pubblica amministrazione e terzi.

In omaggio al principio di gradualità sanzionatoria, inoltre, lo scrivente Ufficio ha proceduto all'irrogazione della sanzione sulla scorta del rispetto dei criteri di cui all'art.3, comma 1, del CCNL di categoria dell'11/04/2008, adeguandone gli astratti contenuti al caso concreto nonché considerando le determinazioni adottate negli altri casi sottoposti all'attenzione dell'U.P.D. Dei criteri seguiti lo scrivente ha dato specifica e puntuale ragione nella parte del provvedimento applicativo, che di seguito si riporta:

"a) intenzionalità del comportamento, grado di negligenza, imprudenza o imperizia dimostrate, tenuto conto anche della prevedibilità dell'evento;

a) si rileva sussista l'elemento di cui alla lettera a), come già evidenziato nelle suddette considerazioni, pur ritenendo attenuata l'intenzionalità alla luce del Suo agire parzialmente scusabile, nello svolgimento delle attività esterne in considerazione dell'affidamento nella nota del Capo di Gabinetto pro tempore. con la quale veniva autorizzato, seppur genericamente, ad espletare incarichi esterni;

b) rilevanza degli obblighi violati;

b) sussiste in particolar modo in ordine allo svolgimento dell'attività esterna senza specifica autorizzazione;

c) responsabilità connesse alla posizione di lavoro occupata dal dipendente;

c) sussiste essendo Ella funzionario apicale e quindi di un certo livello culturale ma è anche vero che non si tratta di cattivo svolgimento dei compiti di ufficio;

d) grado di danno o di pericolo causato all'ente, agli utenti o a terzi ovvero al disservizio determinatosi;

d) non si è concretizzato un danno grave per l'Ente, tra l'altro è prevista la restituzione delle somme percepite;

e) sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti, con particolare riguardo al comportamento del lavoratore, ai precedenti disciplinari nell'ambito del biennio previsto dalla legge, al comportamento verso gli utenti;

e) Ella non ha procedimenti disciplinari nell'arco dell'intera carriera lavorativa anzi è stato destinatario di encomi per l'assolvimento di complessi e difficili compiti lavorativi, sussistono anche attenuanti considerate ed esplicitate nelle suddette considerazioni che hanno portato a non applicare la sanzione massima espulsiva;

f) al concorso nella mancanza di più lavoratori in accordo tra di loro.

f) Non sussiste tale circostanza".

D'altro canto, lo stesso art. 53 del D.Lgs. 165/2001 prevede espressamente che "resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli artt. 60 e ss. del T.U. 3/1957". In forza di tale norma, pertanto, ai dipendenti pubblici si applica, ferma l'ulteriore responsabilità disciplinare, l'istituto della decadenza dall'impiego quando non si ottemperi alla diffida a cessare da una situazione di incompatibilità. Prescindendo quindi dalla responsabilità disciplinare che, comunque, l'art. 63 del D.P.R. 3/1957 fa salva, l'istituto della decadenza in caso di incompatibilità

costituisce diretta conseguenza della perdita dei requisiti di indipendenza e totale disponibilità che, se fossero mancati ab origine, avrebbero precluso la stessa costituzione del rapporto di lavoro.

Tale precetto normativo di certo vale a conferire una connotazione di estrema gravità alla fattispecie dell'incompatibilità e, nel caso di specie, al comportamento tenuto dal ricorrente che ha svolto attività esterne prescindendo dalle dovute autorizzazioni e comunicazioni e, quindi, da qualsivoglia valutazione in merito a situazioni di possibile conflitto di interessi con l'Amministrazione. La sanzione della sospensione dal servizio per giorni 120 comminata da questo Ufficio è, tra l'altro, inferiore a quella immediatamente precedente alla massima sanzione espulsiva, ovvero la sospensione dal servizio per 6 mesi. La sanzione irrogata si rivela con sicurezza equa e proporzionale, anche tenendo conto della già riferita circostanza per cui gli incarichi contestati difettavano del requisito della occasionalità e saltuarietà assumendo, pertanto, la natura di incarichi totalmente incompatibili con il rapporto di pubblico impiego.

Tali caratteri degli incarichi extraistituzionali e l'importanza di valutare l'eventuale sussistenza del conflitto di interessi sono stati pure evidenziati nel Piano Anticorruzione (e nelle circolari del Responsabile per la prevenzione della Corruzione della Regione Campania nn. 3 e 4/2014 che, sebbene successive allo svolgimento degli incarichi da parte del De Leo, danno conto dell'orientamento e dei principi seguiti dalla Regione Campania in accordo alla normativa anticorruzione).

Agli atti di questo Ufficio, altresì, come si legge anche nella nota prot. 324123 del 11/5/2016 della U.O.D. 05 qui allegata, risulta che il dipendente ha formulato una proposta di restituzione delle somme indebitamente percepite. Anche tale circostanza costituisce conferma della consapevolezza del De Leo in merito all'illegittimità della condotta tenuta.

Il funzionario
dott.ssa Anna Botta



Il Dirigente
dott. Bruno De Filippis

