



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI

Roma, data del protocollo

OGGETTO: Bozza di circolare relativa alla sfera di operatività dell'istituto dell'assegno alimentare di cui all'art. 82 del DPR 10 gennaio 1957, n.3. richiesta di incontro e istanza di accesso ai documenti amministrativi con modalità telematiche (artt.22 e ss. L. 241/90 e art.13 DPR 184/06).

ALLA SEGRETERIA NAZIONALE FEDERAZIONE COISP
=ROMA=

Con riferimento alla nota di codesta Segreteria Nazionale n. 530/17 del 5 luglio 2017, concernente quanto in oggetto, si trasmettono copie dei pareri resi dall'Avvocatura Generale dello Stato in merito alla sfera di operatività dell'istituto dell'assegno familiare di cui all'art. 82 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

A tal riguardo la Direzione Centrale per le Risorse Umane ha anche fatto presente che la tematica dell'attribuzione dell'assegno alimentare nei casi di sospensione dalla qualifica ai sensi dell'art. 98 del d.P.R. n. 3 del 1957, è già tra le tematiche di maggior interesse individuate nel corso delle consultazioni con le Organizzazioni Sindacali della Polizia di Stato da esaminare durante i lavori concernenti le procedure per il rinnovo dell'accordo sindacale e dei provvedimenti di concertazione relativi al triennio 2016-2018.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Tommaso Ricciardi



Avvocatura Generale dello Stato

16/4/2014

Via dei Portoghesi, 12 -
00186 ROMA

Al Ministero dell'interno
Dipartimento della pubblica sicurezza
Direzione centrale per le risorse umane
Viale del Castro Pretorio
00185 ROMA

Roma,

Partenza N.

Tipo Affare Sez. IV^a Cons. 7747/13 - 547

Avv. A. Barbieri

Si prega di indicare nella successiva
corrispondenza i dati sopra riportati

Rif. nota prot. 9808.B.4 del 18-7-13

OGGETTO: Cs. 4447/13. Attribuzione dell'assegno alimentare ex art. 82 DPR 3/1957, nei casi di applicazione della sospensione della qualifica ai sensi dell'art. 98 DPR 3/57. Richiesta revisione parere del 22 maggio 2013, prot. 222746.

Codesto Dipartimento ebbe a sottoporre alla scrivente, con nota n. 333 del 12 febbraio 2013, un quesito concernente l'applicabilità dell'art. 82 D.P.R. n. 3/1957 (Testo Unico degli impiegati civili dello Stato) – norma che prevede che al dipendente pubblico sospeso dal servizio sia concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio – all'ipotesi di sospensione prevista dall'art. 98 del medesimo testo normativo, ai sensi della quale "l'impiegato condannato a pena detentiva con sentenza passata in giudicato, qualora non venga destituito, è sospeso dalla qualifica fino a che non abbia scontato la pena".

In particolare, il quesito posto riguarda l'operatività della norma in oggetto in relazione alla sospensione dal servizio del pubblico dipendente condannato a pena detentiva che si fosse trovato nelle seguenti situazioni:

- a) in stato di detenzione presso strutture penitenziarie;
- b) in attesa di decisione del Tribunale di Sorveglianza circa la concessione di misure alternative alla detenzione in carcere;
- c) destinatario di misure alternative alla pena detentiva, di misure sostitutive e di misure di sicurezza.

La scrivente, con il parere in oggetto, si è espressa negativamente in ordine alla predetta applicabilità, la quale, non essendo prevista in modo diretto ed esplicito dalla norma, comporterebbe un'applicazione analogica di disposizioni dettate per diverse e dissimili situazioni, analogia della quale, pertanto, non si evidenzerebbero i presupposti applicativi.

Con la nota a riscontro, codesto Dipartimento è tornato sull'argomento, chiedendo una revisione del predetto parere, alla luce di ulteriori considerazioni.



Avvocatura Generale dello Stato

La tematica, infatti, rivestirebbe, per il Dipartimento P.S., una notevole ridondanza pratica, posto che prassi applicative sinora adottate hanno determinato l'amministrazione alla concessione del beneficio, con la creazione di affidamenti, aspettative ed eventuali disparità di trattamento, con le ovvie, conseguenti difficoltà di gestione dell'eventuale, adottando cambiamento di posizione, che l'applicazione del parere comporterebbe.

La scrivente, però, non ritiene che i pur comprensibili e rilevanti dati di fatto che codesto Dipartimento ha evidenziato nella nota a riscontro siano suscettibili di modificare il dato giuridico che trova derivazione dall'impianto esegetico del parere già espresso.

Il sistema oggi in vigore, infatti, attribuisce al dipendente sospeso dal servizio l'assegno alimentare, quale indiscutibile provvidenza di carattere assistenziale, solo in caso di situazione che non contempri condanna passata in giudicato da esparsi, mentre, attraverso la chiara dizione dell'art. 98 del T.U. n. 3/1957, non contempla la medesima attribuzione nel predetto caso, onde l'applicazione del broccardo "*ubi lex noluit non dixit*".

Se, allora, è un dato di fatto che la negazione della provvidenza in discorso, come affermato nella nota di codesta Amministrazione, non garantisce al condannato una se pur minima risorsa economica, essa, a rigore, non apparirebbe, però esistenzialmente necessaria al soggetto interessato, il quale è mantenuto dallo Stato in situazione di detenzione e - tralasciando ovviamente, nell'attuale contesto costituito dal presente parere giuridico, la ben nota situazione delle carceri nel nostro Paese - secondo i principi costituzionali, dovendo comunque essergli garantita una esistenza dignitosa e rieducativamente finalizzata, con il corollario della necessità, a tal fine, della previsione di un'attività lavorativa retribuita all'interno dell'istituto di detenzione.

Neppure si capisce quanto riferito dalla nota a margine circa l'illimitatezza del periodo di durata di siffatta situazione (detenzione senza assegno familiare), durata la quale appare, al contrario, da subito certa in quanto corrispondente al periodo della pena da scontare, posto che, secondo la fattispecie di cui al ridetto art. 98, siamo in presenza di un dipendente condannato, il quale, però, non sia stato sottoposto al provvedimento disciplinare estremo della destituzione. Né i tempi di detenzione possono essere considerati, come fa codesto Dipartimento, "irragionevolmente lunghi" nella prassi, posto che l'irragionevolezza dei tempi appare caratteristica confacente più al processo, prima cioè della condanna, che non alla pena, una volta che essa si definitivizzi con il passaggio in giudicato della sentenza che la commina.

Ed è proprio la ripresa del servizio che differenzia la posizione del dipendente condannato, ma non destituito, dal condannato destituito, entrambi sì accomunati dalla identica condizione della mancata percezione dell'assegno familiare, ma con la notevole differenza della possibilità, per il primo, della ripresa del rapporto di lavoro alla fine dell'espiazione. Onde non sembra che le predette situazioni, come valutato da codesta Amministrazione, possano essere del tutto parificate.



Avvocatura Generale dello Stato

Quanto, poi, alla "necessità" che l'amministrazione, proprio perché non ha inteso, con l'utilizzo della propria potestà discrezionale, destituire il dipendente condannato, si debba far carico del sostentamento familiare del dipendente stesso, ciò, ammesso che possa parlarsi di "obbligo", non deriva direttamente dall'applicazione della norma di cui al ripetuto art. 98, ma, semmai, da altre forme di intervento assistenziale che siano attingibili in altre aree del nostro ordinamento.

Neppure si intravedono, passando a un ulteriore elemento sottolineato da codesto Dipartimento nella nota a margine, quelle disparità di trattamento che deriverebbero nel caso - che non sembra, a dire il vero, poter essere molto frequente - di riconoscimento dell'assegno alimentare per il periodo in cui il dipendente sia sospeso cautelamente dal servizio e sia stato poi definitivamente condannato a pena detentiva, con la possibilità di beneficiare del c.d. "scomputo del presofferto" (vale a dire, se è dato ben capire, qualora il dipendente sospeso e poi condannato in via definitiva abbia scontato in carcere un periodo di custodia cautelare in attesa di giudizio, che gli vale quale parte di pena già scontata). Ciò in correlazione con l'altro caso in cui il dipendente sia stato condannato a pena detentiva definitiva, senza essere stato sospeso cautelamente dal servizio: la disparità sarebbe perciò creata dal fatto che il primo condannato, per lo scomputo del presofferto, avrebbe comunque usufruito della provvidenza in esame in un periodo di tempo parificabile alla pena.

In effetti, la *ratio* sottesa al riconoscimento dell'assegno alimentare è sempre quella della sospensione cautelare dal servizio, ancorché si possa versare in un'ipotesi di detenzione carceraria preventiva, dal momento che la condanna definitiva non è ancora intervenuta e che solo a seguito di quest'ultima si configurano gli estremi per l'applicabilità dell'art. 98 del T.U. del 1957, al di là se siffatta pena possa attenuarsi in ragione dell'eventuale applicazione dello scomputo del presofferto, vale a dire con una parificazione che avviene solo *ex post*. Semmai un'evenienza di tal genere potrebbe giustificare un eventuale recupero di quanto riconosciuto per il periodo detentivo preventivo che comunque equivalga all'espiazione, cosa, peraltro, da escludere, come si dirà meglio appena appresso, sia per la stessa ragione evidenziata sopra per escludere il configurarsi di disparità di trattamento, sia in ragione della natura assistenziale e di sostentamento della provvidenza stessa.

Passando, infine, alla parte della richiesta di parere relativa alle implicazioni future che comporterebbe un *revirement* della posizione dell'amministrazione discendente dall'applicazione delle conclusioni cui, con la presente, giunge la scrivente, appare evidente che la non dovutezza dell'assegno alimentare nelle ipotesi di cui all'art. 98 citato non potrà non avere - oltre all'inapplicabilità ai nuovi casi - la necessitata conseguenza dell'interruzione del pagamento della provvidenza stessa nei casi di condanne in corso di esecuzione in cui essa fosse stata, al contrario, riconosciuta da codesta Amministrazione.

Il ritiro del provvedimento di formale riconoscimento dell'assegno alimentare, nei casi in cui non sarebbe stato possibile, in effetti si connota dei



Avvocatura Generale dello Stato

caratteri dell'autotutela amministrativa, ma, rispetto a quanto divisato nella nota a riscontro, più che di revoca ex art. 21 *quinquies* della legge 241/90 sembra doversi parlare di annullamento d'ufficio ex art. 21 *nonies* stessa legge, dal momento che il ritiro non avverrebbe per motivi di pubblico interesse, ma per essere il provvedimento medesimo viziato per violazione di legge (l'art. 98), ai sensi dell'art. 21 *octies*.

Fermo restando che l'utilizzo della potestà di autotutela da parte di una pubblica amministrazione non potrebbe mai non tenere in considerazione la posizione di coloro che sono stati interessati in vario modo dai provvedimenti già adottati e, in particolare, quella di coloro che hanno tratto, dai provvedimenti stessi, legittime posizioni di affidamento, la differenza delle conseguenze tra revoca e annullamento d'ufficio è che, trattandosi, come detto, nel nostro caso, più correttamente di annullamento, non sorgerebbe un vero e proprio obbligo per l'amministrazione di provvedere a indennizzare il pregiudizio provocato ai privati interessati, come dispone, in caso di revoca, l'ultima parte del comma 1 dell'art. 21 *quinquies*.

Tuttavia, anche nel caso di annullamento d'ufficio, la norma del citato art. 21 *nonies* dispone che l'annullamento debba adottarsi "tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati".

Ciò considerato, codesta Amministrazione potrebbe, allora, valorizzare il legittimo affidamento dei percettori attuali degli assegni medesimi alla continuazione della loro percezione, ai sensi della predetta norma, attraverso l'adozione di misure che non determinino in effetti un'immediata, drastica interruzione del loro riconoscimento ma che, in via graduata (e tenendo conto delle esigenze finanziarie e di cassa che dovessero evidenziarsi) consenta un mantenimento dell'assegno già riconosciuto, in parte o *in toto*. Senza contare, altresì, la ulteriore soluzione che potrebbe essere rappresentata da un eventuale recupero delle provvidenze, una volta di nuovo instaurato il rapporto di servizio, con trattenute rateali sullo stipendio.

Quanto, infine, alla diversa questione del recupero degli assegni già versati ai destinatari che abbiano già esaurito l'espiazione della pena e che, dopo la riammissione, siano tuttora in servizio, un duplice ordine di ragioni sembra di ostacolo alla sua effettuazione: da una parte la tutela dell'affidamento, che, quale principio generale, mantiene una sua valenza anche in caso di esaurimento degli effetti prodotti dal provvedimento ritirato; dall'altra la pacifica natura assistenziale e di sostentamento dell'assegno, che, come giustamente osservato da codesta Amministrazione, lo pone nella categoria delle "provvidenze" e che, per tali motivi, lo differenzia sostanzialmente da una semplice dazione di denaro.

Si può, perciò, concludere la presente, ulteriore consultazione, confermando come l'art. 98 del T.U. n. 3/57 non consenta, allo stato ordinamentale attuale, il riconoscimento dell'assegno familiare in caso di condanna definitiva del dipendente non destituito e sospeso dalla qualifica.

Discorso autonomo e teorico si appalesa quello della non irragionevolezza della prospettabilità del medesimo riconoscimento anche a questa ultima



Avvocatura Generale dello Stato

categoria di dipendenti pubblici, che rimane però allo stato, comunque, un'ipotesi *de iure condendo*.

Considerati gli effetti di carattere generale che da una determinata interpretazione dell'art. 82 del D.P.R. n. 3/1957 potrebbero scaturire per l'ampia categoria dei dipendenti pubblici di cui al predetto T.U., si fa presente a codesta Amministrazione la possibilità di vagliare l'opportunità di acquisire in merito, altresì, il parere del Dipartimento per la funzione pubblica.

Si rimane a disposizione per ogni ulteriore occorrenza.

L'AVVOCATO INCARICATO
Attilio Barbieri

IL VICE AVVOCATO GENERALE
Raffaele Tamiozzo

DIREZ. CENTR. RISORSE UMANE
UFFICIO II - CONTENZIOSO e AL.

3477

09 MAG 13



POSTA PRIORITARIA

09/05/2013-201186 P

Roma

POSTA PRIORITARIA

Avvocatura Generale dello Stato

Via dei Portoghesi, 12 -
00186 ROMA

Roma,

Partenza N.

Tipo Affare Sez. IV^a Cons. 7747/13 - 547

Avv. A. Barbieri

Si prega di indicare nella successiva
corrispondenza i dati sopra riportati

Rif. nota prot. 333 del 12-2-13

Al Ministero dell'interno
Dipartimento della pubblica sicurezza
Direzione centrale per le risorse umane
Viale del Castro Pretorio
00185 ROMA

- FAX: 06/46521949 -

OGGETTO: Cs. 4447/13. Attribuzione dell'assegno alimentare ex art. 82 DPR 3/1957, nei casi di applicazione della sospensione della qualifica ai sensi dell'art. 98 DPR 3/57. Richiesta parere.

Codesto Dipartimento ha sottoposto alla scrivente un quesito concernente l'applicabilità dell'art. 82 D.P.R. n. 3/1957 (Testo Unico degli impiegati civili dello Stato) - norma che prevede che al dipendente pubblico sospeso dal servizio sia concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio - all'ipotesi di sospensione prevista dall'art. 98 del medesimo testo normativo, ai sensi della quale "l'impiegato condannato a pena detentiva con sentenza passata in giudicato, qualora non venga destituito, è sospeso dalla qualifica fino a che non abbia scontato la pena".

In particolare, il quesito posto riguarda l'operatività della norma in oggetto in relazione alla sospensione dal servizio del pubblico dipendente condannato a pena detentiva che si trovi nelle seguenti situazioni:

- a) in stato di detenzione presso strutture penitenziarie;
- b) in attesa di decisione del Tribunale di Sorveglianza circa la concessione di misure alternative alla detenzione in carcere;
- c) destinatario di misure alternative alla pena detentiva, di misure sostitutive e di misure di sicurezza.

Occorre al riguardo premettere che il D.P.R. n. 3/1957 e il D.P.R. n. 737/1981 ("sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti") contemplano diverse ipotesi di sospensione del pubblico dipendente dal servizio.

L'art. 6 del D.P.R. n. 737/1981 prevede la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio per un periodo da uno a sei mesi, con la privazione della retribuzione mensile, facendo espressamente salva la concessione di un assegno alimentare di importo pari alla metà dello stipendio.

L'art. 9 dello stesso D.P.R. n. 737/1981 prevede, invece, la sospensione cautelare in pendenza di procedimento penale, distinguendo le ipotesi di sospensione obbligatoria (nel caso di appartenente ai ruoli dell'Amministrazione



Avvocatura Generale dello Stato

di Pubblica Sicurezza colpito da ordine o mandato di cattura o che si trovi comunque in stato di carcerazione preventiva), da quelle di sospensione facoltativa (nel caso in cui il dipendente sia sottoposto a procedimento penale per reati ritenuti di particolare gravità).

L'art. 10 del testo normativo in esame prevede, poi, che la sospensione cautelare per motivi disciplinari debba essere regolata "dalle norme contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3".

L'art. 31, infine, opera un generale rinvio al D.P.R. n. 3/1957 "per tutto quanto non previsto in materia di disciplina e procedura".

Per quanto riguarda, quindi, le ipotesi di sospensione dal servizio contemplate dal Testo Unico degli impiegati civili dello Stato, viene in primo luogo in rilievo l'art. 81, che prevede la sospensione dalla qualifica come sanzione disciplinare per le ipotesi elencate nella medesima norma. Il successivo art. 82 prevede, poi, che "all'impiegato sospeso è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio".

Gli artt. 91 e 92 disciplinano, invece, l'istituto della sospensione cautelare, rispettivamente obbligatoria e facoltativa: l'art. 91 prevede l'obbligo di disporre la sospensione se è stato emesso mandato o ordine di cattura, mentre la sospensione è facoltativa se l'impiegato è sottoposto a procedimento penale "quando la natura del reato sia particolarmente grave"; l'art. 92 prevede, invece, che l'impiegato possa essere sospeso dal servizio per gravi motivi, anche prima che sia esaurito o iniziato il procedimento disciplinare. La norma precisa che "all'impiegato sospeso a norma del precedente o del presente articolo si applicano le disposizioni dell'art. 82" (è dunque dovuto l'assegno alimentare).

L'art. 98, al contrario, non prevede espressamente emolumenti per l'impiegato condannato a pena detentiva con sentenza passata in giudicato, il quale, qualora non venga destituito, deve essere sospeso dalla qualifica fino a che non abbia scontato la pena.

Orbene, dalla sintetica analisi del panorama normativo in tema di sospensione dal servizio emerge che il legislatore ha previsto espressamente (direttamente ovvero tramite rinvio ad altra disposizione) la corresponsione dell'assegno alimentare solo nelle ipotesi di sospensione disciplinare ovvero cautelare, non facendone, di contro, menzione nelle ipotesi di sospensione conseguenti a condanna a pena detentiva con sentenza passata in giudicato.

Il quesito posto alla scrivente riguarda per l'appunto quest'ultima ipotesi, vale a dire la possibilità di estendere, in via analogica, il suddetto assegno anche a casi per i quali il legislatore non lo abbia espressamente previsto.

Ciò posto, sembra alla scrivente che tale estensione debba essere esclusa, in considerazione della diversità delle situazioni alla base delle diverse previsioni normative, ancorché si pensi possa farsi ricorso all'analogia.

Quest'ultima, come noto, è l'applicazione di una norma giuridica a fattispecie diverse da quelle espressamente contemplate, riguardanti casi simili o



Avvocatura Generale dello Stato

materie analoghe, e presupposto indefettibile perché possa procedersi ad applicazione analogica è la assimilabilità delle due fattispecie, quella espressamente prevista dalla norma e quella priva di specifica regolamentazione.

Nel caso in esame, non può dirsi che le ipotesi di sospensione disciplinare o cautelare sopra esaminate siano assimilabili, quanto a ratio e funzione, alla sospensione conseguente a condanna definitiva a pena detentiva di cui all'art. 98 D.P.R. n. 3/1957.

Si ritiene, quindi, condivisibile l'orientamento recentemente espresso dal Consiglio di Stato, richiamato da codesta Amministrazione, secondo il quale la natura sanzionatoria della sospensione di cui all'art. 98 esclude il diritto all'assegno alimentare.

Le osservazioni operate da codesta Amministrazione in merito alla necessità di assicurare mezzi di sostentamento anche a soggetti la cui responsabilità penale sia stata definitivamente accertata, pur condivisibili, non appaiono tali da sorreggere una conclusione diversa da quella sopra prospettata. Tali mezzi di sostentamento, infatti, non possono disporsi, nel silenzio del legislatore, in forza di una norma dettata per la disciplina di situazioni rispondenti a una diversa logica e finalità. Considerata, inoltre, l'incidenza che una diversa soluzione avrebbe sulla finanza pubblica, appare ancora più evidente la necessità di un intervento normativo espresso.

Nelle ipotesi di sospensione a seguito di condanna definitiva a pena detentiva, pertanto, è parere della scrivente che non possa riconoscersi al dipendente sospeso dal servizio l'assegno alimentare, a prescindere dalla circostanza che questi sia in stato di detenzione ovvero beneficiario di misure alternative o sostitutive.

Da ultimo, rimarrebbe il caso, pure prospettato nella nota a riscontro, dell'applicazione delle misure di sicurezza di cui all'art. 215 del codice penale e le ipotesi di condanna, passata in giudicato, che importi l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Qui appare decisiva la disposizione dell'art. 8 del D.P.R. n. 737/1981, la quale prevede in tali casi la destituzione di diritto, con la conseguenza, a fortiori, dell'impossibilità di riconoscimento di provvidenza alcuna.

A tal riguardo, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 28, comma 2, n. 5, di cui alla sentenza n. 3/66 della Corte Costituzionale, che dalla nota a riscontro è stata valutata come apertura di uno spiraglio ermeneutico favorevole all'estensione sopra esclusa, non appare, tuttavia, essere di ostacolo alla predetta impostazione interpretativa negatoria, dal momento che sembra riferirsi alla necessità che vengano assicurate al detenuto quelle provvidenze che fossero maturate in relazione al rapporto di lavoro, che si possono intendere riferibili più che altro ai trattamenti di liquidazione o di quiescenza.

Peraltro, siffatta problematica, pure di notevole rilevanza, si appalesa riguardare più l'applicazione concreta del principio del rispetto della dignità umana dei condannati detenuti, con riferimento all'assicurazione ai medesimi di

No. u. e
interpr.
civile

M. P.
Motivazione



Avvocatura Generale dello Stato

un'attività lavorativa retribuita anche in corso di detenzione, cosa decisamente diversa dall'applicazione, in certi casi, di un contributo al sostentamento.

Si rimane a disposizione per qualsiasi ulteriore occorrenza

L'AVVOCATO INCARICATO

Attilio Barbieri

IL VICE AVVOCATO GENERALE

Raffaele Camiozzo