

Il rispetto delle regole

Ogni organizzazione umana, fin dai tempi più remoti, si è dotata di un sistema di regole, di un codice di disciplina che individui le modalità di punizione di un membro del gruppo per l'infrazione di regole condivise. Il sistema di regole e di sanzioni rappresenta una vera e propria cartina di tornasole dei principi su cui si fonda la società che produce tale sistema: la gravità della punizione insieme all'elencazione delle infrazioni permette infatti di delineare una sorta di "mappa etica", un quadro d'insieme dei riferimenti ideali che sono condivisi ed accettati dai membri del gruppo. Nelle società o gruppi fortemente gerarchizzati, a cui appartiene il mondo militare e quello delle forze dell'ordine, l'esigenza della codificazione della disciplina e dello scrupoloso rispetto delle regole interne diviene un'assoluta priorità, anche per ragioni di tutela delle funzioni pubbliche che vengono svolte e del discredito che, per ogni infrazione commessa dal singolo, inevitabilmente va a colpire l'intero gruppo di appartenenza. La punizione diviene non solo e non tanto una forma di auto protezione interna ma soprattutto un messaggio rivolto all'esterno sulla capacità dell'organizzazione di mantenere inalterati i propri valori fondanti "insegnando" attraverso la sanzione il rispetto delle regole. Per questi motivi, in estrema sintesi, le regole disciplinari delle forze di polizia moderne o degli apparati militari assumono spesso la veste rigida e severa della legge, un provvedimento che esprime, anche simbolicamente, l'importanza delle norme contenute, sancite attraverso un atto normativo di rango elevato all'interno della gerarchia delle fonti. Nel caso della Polizia di Stato italiana, il testo normativo di riferimento è il dpr 737 del 25 ottobre 1981. Emanato pochi mesi dopo la riforma della pubblica sicurezza varata attraverso la legge 121/81, il testo risulta composto da quattro titoli: titolo I "Disciplina"; titolo II "Procedimento disciplinare", titolo III "Procedura per la riapertura del procedimento disciplinare" e titolo IV "Norme transitorie", per un totale di 31 articoli. Gli articoli che vanno dall' 1 al 7 elencano, in ordine crescente di gravità, le sanzioni previste per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, sanzioni che vanno dal semplice "richiamo orale" (un ammonimento o rimprovero per mancanze di lievi entità) alla "destituzione" (provvedimento espulsivo che, con la cancellazione dai ruoli, va a sanzionare una condotta talmente grave da rendere impossibile la permanenza in servizio). L'art. 9 si può definire un altro dei cardini della legge e va a disciplinare i provvedimenti cautelari che possono essere assunti dall'Amministrazione qualora il dipendente venga sottoposto a procedimento penale per reati particolarmente gravi o sia colpito da misure cautelari restrittive della libertà personale. Il primo comma dell'articolo disciplina la cosiddetta "sospensione cautelare obbligatoria": adottata direttamente dal capo dell'ufficio da cui gerarchicamente dipende un appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza colpito da una restrizione della libertà personale, questa tipologia di sospensione non consente, come ovvio, alcuna discrezionalità nei modi e nei termini. Il secondo comma, invece, prevede una possibilità di sospensione correlata alla sottoposizione a procedimento penale per gravi reati (si intende, con questa locuzione, un iter dell'azione penale giunto almeno alla richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero). In questa ipotesi, viene valutata la gravità delle condotte contestate per procedere ad una sospensione cautelare. Tale valutazione viene fatta preliminarmente dal capo dell'ufficio da cui dipende l'interessato e, successivamente, dal capo della Polizia, competente ad emanare il provvedimento di sospensione, che emana il relativo decreto se vengono ritenuti sussistenti gli elementi di particolare gravità contenuti nel rapporto inviato dall'ufficio. Sulla natura dei gravi motivi si è già espresso il Consiglio di Stato nel 2010 riaffermando "... l'ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nell'apprezzamento dei "gravi motivi" per i quali può essere disposta la ridetta sospensione facoltativa, che possono consistere anche in situazioni di oggettivo turbamento per cui la riammissione in servizio dell'interessato determinerebbe nel Corpo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1695). In tal senso risulta aver ragionevolmente motivato l'Amministrazione, con riferimento alla gravità delle imputazioni per le quali l'istante era sottoposto a processo; né può dirsi – come si assume da parte appellante – che l'Amministrazione fosse obbligata a tener conto di quanto di volta in volta veniva emergendo nel corso del giudizio penale, peraltro non ancora concluso all'epoca delle contestate determinazioni (e salvo il dovere, puntualmente rispettato, di revocare la sospensione una volta che lo stesso si è definitivamente concluso con sentenza di assoluzione)". (Cons. Stato sez. IV, sent., 30-11-2010, n. 8350) Un altro principio importante è sancito dall'art. 11, che prevede la sospensione del procedimento disciplinare qualora già instaurato, quando il dipendente viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento penale. In tale caso il giudizio disciplinare non potrà essere emesso che alla definizione della vicenda penale (sentenza passata in giudicato). Il Titolo II della legge definisce dettagliatamente la procedura disciplinare. L'iter per le sanzioni meno gravi (richiamo scritto, pena pecuniaria e deplorazione) è facilmente riassumibile in tre fasi: rilevazione delle infrazioni ed inoltro di rapporto all'organo competente ad infliggere la sanzione (art. 12); contestazione degli addebiti, in forma scritta, e successiva valutazione di giustificazioni prodotte dall'incolpato; nel solo caso in cui si ritenga di infliggere la sanzione della deplorazione,

convocazione della commissione consultiva, composta da tre membri, di cui uno designato dai sindacati di polizia più rappresentativi, il cui parere è obbligatorio (art. 15); irrogazione della sanzione. Per i casi in cui vengano contestati addebiti che potrebbero portare all'irrogazione delle due sanzioni più gravi (sospensione dal servizio e destituzione), il legislatore ha previsto una procedura più complessa, volta anche a garantire una più approfondita analisi del caso in questione ed una partecipazione dei sindacati di polizia in funzione di garanzia dei diritti di difesa del dipendente. La procedura relativa a queste due sanzioni ruota, per tutti i dipendenti non appartenenti alle qualifiche direttive e dirigenziali o comunque in servizio presso il Dipartimento della pubblica sicurezza, intorno al Consiglio provinciale di disciplina, organo costituito in ogni provincia e composto dal vice questore con funzioni vicarie (presidente del Cpd), da due funzionari del ruolo direttivo e da due appartenenti designati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano provinciale con qualifica superiore a quella dell'incolpato. Per l'irrogazione di queste due sanzioni la procedura è riassumibile in questi 4 punti: il capo dell'ufficio che ritenga un'infrazione commessa da un dipendente passibile di una sanzione superiore alla deplorazione lo comunica al questore della provincia, inoltrando tutta la documentazione relativa alla vicenda; il questore, se valuta che per l'infrazione disciplinare in esame possa essere irrogata la sanzione della sospensione dal servizio o della destituzione, nomina un funzionario istruttore per la relativa indagine e solamente al termine di questa delicata attività la stessa autorità decide se disporre l'archiviazione oppure la trasmissione del carteggio al Consiglio provinciale; il Cpd, ultimata la trattazione, alla quale è garantita la partecipazione dell'incolpato assistito da un difensore appartenente ai ruoli della Polizia di Stato, delibera a maggioranza di voti la proposta di archiviazione o di irrogazione della sanzione; la delibera del Consiglio viene trasmessa alla Direzione centrale per le risorse umane ed infine il capo della Polizia, con decreto motivato, provvede ad infliggere la sanzione in conformità alla delibera oppure a dichiarare l'inquisito prosciolto o, ancora, a disporre in modo più favorevole comminando una sanzione più lieve rispetto a quella proposta. Questo brevissimo excursus sull'ordinamento disciplinare della Polizia di Stato, ben lontano da un'analisi dettagliata del dpr 737/81, ha solamente lo scopo di evidenziare i punti cardine dell'attuale normativa su cui si concentrano le maggiori riflessioni. Innanzitutto, va sottolineato che la normativa risulta oramai datata. La legge di riferimento ha ormai superato il trentennio ed è stata varata in piena vigenza del precedente codice di procedura penale. Codice, lo ricordiamo, ad impianto inquisitorio e che non prevedeva non soltanto i riti alternativi introdotti con la riforma Vassalli, ma nemmeno la variegata gamma di misure cautelari coercitive o interdittive introdotte nel 1988. Come comportarsi, quindi, con un dipendente che si veda colpito dalla misura prevista dall'attuale art. 289 cpp (sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio)? L'art. 9, 1° comma del 737/81 prevede la sospensione cautelare obbligatoria per chi è "... colpito da ordine o mandato di cattura o si trovi, comunque, in stato di carcerazione preventiva...". Ma la misura cautelare presente nel nuovo codice, pur non essendo ovviamente contemplata nel testo normativo del 1981, non prevede per l'Amministrazione alcuna discrezionalità e l'immediata efficacia deve essere in ogni caso assicurata. Ecco perché, con un procedimento analogico e con il conforto della giurisprudenza, si adotta la stessa procedura prevista per chi viene colpito da un ordine di custodia cautelare, vale a dire la sospensione obbligatoria con decreto del capo dell'ufficio da cui dipende l'interessato. L'interpretazione e l'evoluzione giurisprudenziale supplisce, in questo come in altri casi, alla mancanza di un chiaro enunciato nel testo di legge. Non va poi dimenticato che l'art. 10 del dpr 737/81 rinvia esplicitamente per molta parte della procedura allo statuto degli impiegati civili dello Stato, il dpr 10 gennaio 1957, n. 3. Un testo normativo, quindi, creato quasi sessanta anni fa e al quale, ad esempio, si fa riferimento per una delle questioni più delicate della materia disciplinare: la decorrenza della destituzione collegata alla sospensione cautelare. Infatti, la decorrenza del provvedimento disciplinare di destituzione, come ha chiarito la giurisprudenza, va fissata al momento dell'inizio della sospensione cautelare (Cons. St., sez. IV, 7 marzo 2001 n. 1312; Cons. St., sez. VI, 22 marzo 2001 n. 1695; Cons. St., sez. IV, 28 maggio 1999, n. 888). Tale principio si fonda sulla lettera e sulla ratio degli artt. 85, 91 e 92 del t.u. n. 3/1957 poiché il provvedimento di sospensione dal servizio (per la sua natura cautelare e non sanzionatoria: in tal senso, da ultimo si veda anche l'adunanza plenaria, 28 febbraio 2002, n. 2, punto 8.1. della motivazione; Corte cost., 3 giugno 1999, n. 206, punto 5 della motivazione) produce effetti provvisori destinati ad essere rimossi e sostituiti dal provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare, sicché vi è la "naturale retrodatazione della cessazione del rapporto, in caso di destituzione" (Cons. St., sez. IV, 10 giugno 1980, n. 640). Questa previsione rende possibile ancorare la decorrenza della destituzione al primo giorno di sospensione cautelare. L'eccessiva lunghezza di iter giudiziari a cui sono molto spesso correlati i provvedimenti destitutori, con l'obbligo di sospensione dell'azione disciplinare in pendenza di procedimento penale, produce l'effetto distorto di irrogazione della sanzione a molto tempo dopo i fatti contestati, con cessazione del rapporto di lavoro conseguentemente retrodatato a volte anche di dieci o quindici anni. Non va infine dimenticata la delicata problematica legata alla figura del funzionario istruttore. L'art. 19 del dpr 737/81, pur dando autonomia ed ampi poteri istruttori al funzionario designato per l'inchiesta, fissa in un tempo relativamente breve il termine per condurre tutti gli accertamenti necessari (45 giorni, prorogabili al massimo a 60). Accertamenti che, vale la pena di ricordarlo, non possono limitarsi ad una semplice presa d'atto di quanto eventualmente stabilito in sede giudiziaria attraverso le sentenze, ma devono approfondire e valutare il fatto storico inquadrandolo all'interno delle regole disciplinari che si intendono violate, con precise e specifiche correlazioni. Un lavoro, insomma, alquanto delicato, soprattutto nei casi più complessi. A volte un singolo funzionario, magari di una piccola questura, può trovarsi di fronte a sentenze emesse nei tre gradi di giudizio, per migliaia di pagine complessive da

esaminare. E deve, oltre a questo, elaborare l'indagine interna, valutare memorie e relazioni dell'incolpato, decidere se includere o meno ulteriori testimonianze che potrebbero essere utili ai soli fini disciplinari. Il tutto, naturalmente, continuando a svolgere la sua quotidiana attività di servizio. È evidente che un lavoro di questo tipo, che ha a che vedere anche con la complessità e la vastità della produzione documentale del moderno processo penale, non si può fare nei "ritagli di tempo" ma dovrebbe essere professionalizzato per essere pienamente efficace. Professionalizzazione che andrebbe a tutto vantaggio dell'inchiesta disciplinare in sé, quindi anche dei diritti difensivi dell'incolpato. Si potrebbe pensare, ad esempio, alla creazione di commissioni provinciali interregionali, dotati di un ufficio inchieste e di uno staff adeguatamente formato con l'esclusivo compito di condurre istruttorie disciplinari e indagini. Uffici di questo genere, si noti, esistono in buona parte delle polizie europee ed anglosassoni (basti pensare all' Inspection Générale de la Police Nationale in Francia, all'Internal Affairs Bureau presente nella polizia di New York ed in tutte le polizie statunitensi di dimensioni significative). Queste pagine vogliono essere soltanto spunti di riflessione su una materia complessa ed importate quale la disciplina della Polizia di Stato. La necessità di revisione della normativa, di una sua attualizzazione magari sotto forma di un testo unico, è certamente una sfida importante che non dovrebbe più essere rinviata. Prendere atto dei mutamenti avvenuti in oltre trent'anni di storia italiana, un periodo che ha cambiato radicalmente la società ed il volto stesso della Polizia di Stato, significa anche riflettere su noi stessi. Su ciò che siamo diventati e su come potremo affrontare al meglio le sfide impegnative che attendono un'Istituzione di cruciale importanza per qualsiasi democrazia moderna. **direttore della sezione disciplina II divisione*

01/02/2013