amministrativamente
Fascicolo 4/2011

Breve nota alla sentenza n. 667 del 3 agosto 2011 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione distaccata di Latina.

di ROBERTA SETTIMI

SOMMARIO: Premessa; 1. Il fondamento della responsabilità disciplinare nel pubblico impiego e nelle forze di polizia; 2. L'oggetto della decisione; 2.1. La giurisdizione esclusiva per le controversie concernenti i rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico; 2.2 Il provvedimento disciplinare; 2.3. La motivazione del provvedimento disciplinare; 3. La normativa disciplinare per il personale di pubblica sicurezza; 4. Conclusioni.

Premessa.

Con la sentenza n. 667 del 3 agosto 2011, il Tribunale amministrativo regionale (Tar) per il Lazio, sezione distaccata di Latina, ha ritenuto legittimo il provvedimento n. 575 del 17.08.1999 con il quale il dirigente del compartimento polizia stradale Lazio ha inflitto la sanzione disciplinare della pena pecuniaria nella misura di un trentesimo della mensilità di stipendio ad un assistente capo della polizia di Stato, in servizio presso la sezione polizia stradale di Frosinone, distaccamento di Sora, per aver preso ripetutamente servizio in un orario diverso da quello stabilito nell'ordine di servizio.

All'uopo, e in via preliminare, si osserva che il rispetto dell'orario di servizio è uno dei doveri fondamentali per il corretto espletamento dell'attività del personale della polizia di Stato e che la pena pecuniaria della riduzione della retribuzione mensile in una misura non superiore a cinque trentesimi viene inflitta a coloro che si siano resi responsabili di violazioni ben individuate nell'articolo 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 737, del 25 ottobre 1981, recante "Sanzioni disciplinari per il personale dell'amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti", ed attinenti essenzialmente a comportamenti in contrasto con l'efficienza del servizio, con la correttezza professionale, con le principali norme previste dalla legge di riforma in materia di diritti politici e sindacali, con l'etica e la moralità che devono contraddistinguere la figura del poliziotto.

Il Tar, nell'esporre succintamente i motivi in fatto e in diritto della decisione, così come previsto dall'articolo 88, comma 2, del decreto legislativo 21 luglio 2010, n. 104, meglio conosciuto come codice del processo amministrativo, ha giudicato sia sulla coerenza della motivazione del provvedimento disciplinare che sulla proporzionalità della sanzione inflitta, verificando, in primo luogo, se il

provvedimento medesimo abbia o meno una sufficiente connessione logico-giuridica tra le responsabilità effettivamente accertate, la stessa motivazione dell'atto e la sanzione adottata e, solo successivamente, il modo di agire del dipendente.
Tenuto conto che la *ratio* della sanzione della pena pecuniaria è da ravvisarsi, per gli appartenenti ad un corpo militarizzato come la polizia di Stato, nel senso del dovere e della disciplina che costituiscono dei capisaldi essenziali nell'assolvimento dei compiti istituzionali e che, con riguardo agli stessi, manchevolezze in altri settori della pubblica amministrazione non particolarmente significative, assumono invece connotazioni tali da farle ritenere meritevoli delle sanzioni previste dall'ordinamento, le considerazioni dell'organo giudicante in argomento si sono estese ai profili oggettivi e soggettivi della condotta posta in essere dall'incolpato, ossia alla gravità dei fatti e all'intenzionalità del comportamento, anche alla luce della sua complessiva personalità.
Dal punto di vista disciplinare, non poteva che assumere rilievo la persistente reiterazione della condotta posta in essere dal dipendente in quanto, le giustificazioni da questo addotte, non hanno escluso la ricorrenza del ritardo contestato e, di conseguenza, sono risultate attendibili le dichiarazioni rese dall'amministrazione in merito alla registrazione degli orari di ingresso nella sede lavorativa.
Consapevole, poi, del principio seguito in giurisprudenza[1] per cui la valutazione dei fatti contestati ad un appartenente dell'amministrazione di pubblica sicurezza, ai fini della loro rilevanza disciplinare, rientra nella sfera di discrezionalità dell'amministrazione stessa, sicché, fatte salve le ipotesi di manifesta irrazionalità o sproporzione, non vi è spazio per il sindacato del giudice amministrativo in ordine alla scelta di comminare una determinata sanzione disciplinare, il Tar non ha potuto che ritenere giusta, *ergo* proporzionata, poiché coerentemente motivata e logicamente graduata, la sanzione disciplinare irrogata dall'amministrazione dell'interno.

1. *Il fondamento della responsabilità disciplinare nell'impiego pubblico e nelle forze di polizia.*

In tema di responsabilità disciplinare, si precisa come la dottrina nel corso degli anni abbia formulato diverse teorie circa la sua natura giuridica.
Va ricordata, *in primis*, la nozione pubblicistica di responsabilità disciplinare - elaborata a seguito dell'entrata in vigore, nel nostro ordinamento, della Carta

[1] Cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, 21 febbraio 2007, n. 926; id., 29 marzo 2007, n. 1455 e 4 marzo 2008, n. 2438, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

costituzionale e ancor oggi ampiamente sostenuta – che fa riferimento ad un insieme di doveri speciali gravanti sul dipendente pubblico in ragione della sua specialissima relazione con le istituzioni, con beni e risorse della collettività, con l'esercizio di funzioni capaci di incidere in misura rilevante sui diritti e gli interessi degli altri cittadini.

Il pubblico funzionario che instaura un rapporto di servizio professionale con le pubbliche amministrazioni assume, infatti, una peculiare posizione nell'organizzazione pubblica di appartenenza che – tra le qualità giuridiche – è stata definita come *status* e che assume rilievo sia per le modalità di esecuzione delle prestazioni professionali da svolgere, sia per i doveri costituzionalmente previsti che disciplinano i comportamenti e, dunque, le relazioni tra le persone destinatarie dell'azione amministrativa e l'ambito delle responsabilità conseguenti, secondo principi che superano il semplice adempimento degli obblighi contrattuali di servizio verso l'ente[2].

Se un tempo vi era la necessità di trovare al potere disciplinare un fondamento non contrattuale per affermarne – al pari degli altri poteri o diritti pubblici subiettivi dell'amministrazione – l'intrinseca indisponibilità del suo titolare, ora è la stessa Costituzione ad offrire una definizione indiretta di *status* indicando i "doveri" del funzionario cui sono affidate funzioni pubbliche (articolo 54, comma 2, della Costituzione) e la diretta responsabilità – anche disciplinare – del funzionario o dipendente pubblico che abbia compiuto atti in violazione di diritti (articolo 28 della Costituzione).

Fedeltà, onore e disciplina sono la definizione costituzionale di doveri od obblighi che si affermano negli individui in ragione del predetto *status*.

Si può ritenere in conformità alla lettera della norma costituzionale (articolo 54 della Costituzione) che la stessa fondi un vero e proprio dovere giuridico dei funzionari e dipendenti pubblici che si correla ai diritti assoluti degli individui amministrati e, in particolare, di quelli a tutela della personalità (articoli 2 e 13 della Costituzione).

Al contrario – in conformità alla tradizione e alle scelte legislative d'attuazione aventi ad oggetto la disciplina dei pubblici dipendenti che, con riferimento alla responsabilità dei pubblici funzionari, non è da ritenersi abrogata – si può considerare che la norma configuri un vero e proprio obbligo giuridico dei funzionari e dipendenti pubblici correlato al diritto relativo degli amministrati, siano essi i

[2] G. M. RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in *Al servizio della Nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. MERLONI e R. C. PERIN con la collaborazione di B. PONTI e B. GAGLIARDI, Milano, 2009, pag. 250.

destinatari particolari di quell'azione amministrativa o siano essi coloro che rispetto a essa sono contro interessati.[3]

Sono proprio gli enunciati costituzionali di principio sulla "disciplina e onore" e sulla conseguente responsabilità diretta di funzionari e dipendenti pubblici a consentire quella che è stata ritenuta un'indeterminatezza *ex ante* o atipicità *ex lege* nella definizione degli illeciti e in certo qual modo delle stesse sanzioni disciplinari che ne conseguono. Così i comportamenti in violazione dei doveri d'ufficio, le mancanze al dovere generale di tenere in sé una condotta corretta, decorosa, lodevole, da cui deriva la rilevanza della "condotta privata" del funzionario che lede la fiducia dei cittadini o il decoro della pubblica amministrazione.

La definizione del modo di essere dei componenti i pubblici uffici assume rilievo anche con riferimento al fondamento d'imparzialità e al buon andamento dell'amministrazione (articolo 97 della Costituzione), giacché diverso risulta il significato che l'obbligo di fedeltà assume con riferimento al rapporto di lavoro privato (articoli 2094, 2104 e 2105 del codice civile).

La disciplina costituzionale del funzionario e dipendente pubblico è da ritenersi dunque un vincolo indisponibile anche per le stesse parti del rapporto di lavoro, vincolo che normalmente è detto norma imperativa rispetto al contratto (articolo 1418, comma 1, del codice civile), ma che nel caso in esame si delinea più precisamente come elemento causale del rapporto di lavoro del funzionario (articoli 54, 98 e 28 della Costituzione) con l'amministrazione di appartenenza, cioè la ragione giuridica del rapporto di lavoro che l'amministrazione ha instaurato con il funzionario, ragione che si identifica con la destinazione delle professionalità all'esercizio della funzione o del servizio pubblico[4].

A seguito della cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, il fondamento del potere disciplinare si è riscontrato nella legge, nelle norme del contratto collettivo e nelle norme del contratto individuale di lavoro.

L'insieme dei doveri dei dipendenti pubblici è riportato nel quadro della responsabilità contrattuale e il potere disciplinare è, pertanto, ricondotto all'inadempimento contrattuale del dipendente.

Con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, definito anche "decreto Brunetta", sono state introdotte, per tutte le pubbliche amministrazioni e per tutto il

---

[3] R. C. PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari,* in *Al servizio della Nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. MERLONI e R. C. PERIN con la collaborazione di B. PONTI e B. GAGLIARDI, Milano, 2009, pag. 154.

[4] Ibidem, pag. 155 e ss.

personale dipendente da soggetti pubblici, nuove regole sulle sanzioni e sui procedimenti disciplinari; in particolare, si devono ricordare le nuove fattispecie sanzionatorie previste per le assenze ingiustificate e per l'abuso di malattie. Le uniche eccezioni al riguardo concernono i dipendenti non contrattualizzati e, quindi, anche gli appartenenti alla polizia di Stato.

Altra parte della dottrina[5] non proprio recente, invece, ritenendo che la pubblica amministrazione esercitasse nei confronti dei dipendenti un potere di supremazia speciale, ha sostenuto la natura di responsabilità amministrativa della responsabilità disciplinare riconoscendo, quindi, le sanzioni come un *genus* delle sanzioni amministrative. In particolare, è stato affermato che il potere disciplinare si concreta nel potere dell'amministrazione di colpire con determinate sanzioni il comportamento di taluni individui ad essa legati da particolari rapporti, qualora il loro comportamento sia atto a pregiudicare la buona attuazione del rapporto amministrativo principale. Tale "supremazia speciale" sarebbe caratterizzata da una potestà di emanare norme interne (istruzioni di servizio, regolamenti interni), dal potere di dare ordini ai singoli cui il rapporto principale mette capo, dal potere di vigilare per l'adempimento delle norme anzidette, nonché infine dal potere disciplinare, il potere cioè di colpire con sanzioni amministrative il comportamento degli individui soggetti.

Altri[6], in contrapposizione a questi ultimi, considerando il potere disciplinare come il potere dell'amministrazione di sindacare la corrispondenza dell'attività del dipendente in relazione agli obblighi da lui assunti con la costituzione del rapporto d'impiego e di procedere a sanzioni disciplinari a carico del dipendente inadempiente, l'hanno qualificata come responsabilità di natura negoziale. Seguendo tale tesi, infatti, si esclude la valenza della tesi della responsabilità disciplinare come responsabilità amministrativa in quanto l'articolo 98, comma 1, della Costituzione, ha posto tutti i pubblici impiegati su una posizione di parità giuridica, la quale non vale ad annullare il rapporto di gerarchia ma lo condiziona nel senso che esso viene – come nel contratto d'impiego privato - ad essere basato su una posizione giuridica di uguaglianza di fronte alla legge tra l'amministrazione ed il dipendente pubblico, tra il superiore e l'inferiore gerarchico. Né, per annullare tale posizione giuridica di parità, vale la considerazione che l'amministrazione esercita tutti i propri poteri, compresi quello disciplinare, non nell'interesse proprio,

---

[5] F. JANNITTI PIROMALLO, voce *Disciplina della pubblica Amministrazione*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V, pag. 1067 e ss.; R. ALESSI, voce *Responsabilità amministrativa*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XV, pag. 618 e ss.

[6] A. TROCCOLI, *Caratteri della responsabilità disciplinare*, in *Nuova Rassegna*, I, 1971, pag. 1287.

ma nell'interesse pubblico, in quanto non è ipotizzabile un interesse pubblico dell'amministrazione scisso dall'interesse pubblico.

Non manca, infine, chi, come il Cammeo[7], ha sostenuto l'affinità delle sanzioni disciplinari con quelle penali in quanto facenti parte della stessa categoria generale. Il diritto penale, infatti, sarebbe un mezzo che serve a garantire l'osservanza di precetti giuridici vari, anche estranei al diritto criminale, mediante la comminazione di una sanzione punitiva; talché molti precetti di diritto amministrativo sono tutelati da sanzioni penali, tra le quali vanno annoverate quelle disciplinari. I caratteri distintivi tra le sanzioni criminali e quelle disciplinari non infirmano la natura penale di queste, bensì ne costituiscono il criterio discretivo. Sia la pena criminale che quella disciplinare hanno lo stesso scopo di coazione psicologica e di difesa sociale: questi sono i caratteri essenziali che ne identificano la natura.

Inoltre, il fatto che le pene disciplinari siano applicate dall'autorità amministrativa – la quale è parte nel rapporto giuridico tra Stato e funzionario, non ne escluderebbe il carattere penale. Infatti, in questo caso ci si troverebbe soltanto di fronte ad una giurisdizione imperfetta, perché il giudice non è indipendente dal potere esecutivo, come invece avviene per la giurisdizione ordinaria[8].

Quanto più propriamente alle forze di polizia, può sostenersi la tesi della natura pubblicistica della responsabilità disciplinare in quanto, considerata la valenza pubblicistica dell'attività espletata e trattandosi - per utilizzare l'espressione del legislatore delegato - di personale in regime di "diritto pubblico", è quella che meglio risponde al sistema delle esclusioni dettate dal d. lgs. n. 165/2001 e che meglio si" sposa" sia con la natura amministrativa del procedimento disciplinare che con la natura del relativo provvedimento.

Inoltre, può constatarsi come dal combinato disposto dell'articolo 10, del d.P.R. n. 782/1985 - che stabilisce che ogni superiore ha l'obbligo di seguire il comportamento del personale che da lui dipende gerarchicamente o funzionalmente al fine di rilevarne le infrazioni disciplinari, con l'osservanza delle modalità previste dalla legge e dai regolamenti vigenti - e dell'articolo 5, comma 1, n. 6, del d.P.R. n. 737/1981 - che punisce la negligenza nel governo o nella cura delle condizioni di vita e di benessere del personale o nel controllo sul comportamento dei dipendenti - si evidenzi che l'attività disciplinare rientra perfettamente nell'ambito delle funzioni tipiche del titolare della potestà non già per i meri doveri di subordinazione gerarchica sanciti, nei confronti dei collaboratori, dall'articolo 16, del d.P.R. n. 3/1957, dall'articolo 66 della legge 1 aprile 1981, n. 121 ed infine dall'articolo 8 del

[7] F. CAMMEO, *Commentario sulle leggi della giustizia amministrativa*, Milano, 1911, pag. 142-248.
[8] F. JANNITTI PIROMALLO, op. cit., pag. 1071.

d.P.R. n. 782/1985, quanto per le specifiche attribuzioni di "governo del personale" demandategli per il conseguimento del prioritario obiettivo del buon andamento dell'ufficio[9].

2. *L'oggetto della decisione.*

Con la sentenza in rassegna, il Tar respinge il ricorso proposto da un dipendente della polizia di Stato finalizzato all'annullamento del provvedimento disciplinare con cui l'amministrazione gli ha inflitto la sanzione della pena pecuniaria nella misura di un trentesimo della mensilità dello stipendio per persistente e reiterato ingresso in caserma in orario diverso da quello previsto nell'ordine di servizio.

Tenuto conto che in tema di rapporto di lavoro subordinato il potere disciplinare riconosciuto in capo al datore di lavoro è diretto ad eliminare le conseguenze sull'ordinato svolgimento dell'attività lavorativa, dell'inosservanza da parte del lavoratore degli obblighi che derivano dal contratto e, *in primis*, dalla legge, è lecito ammettere che le sanzioni disciplinari siano dirette ad assicurare la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa e, quindi, il diligente svolgimento del rapporto lavorativo[10].

Nell'impiego pubblico non contrattualizzato, e in particolare nella polizia di Stato, le sanzioni disciplinari sono graduate nella specie e nella misura, in relazione alla gravità delle violazioni desunte dall'entità del pericolo o del danno da esse prodotto all'amministrazione o al servizio, non trascurando la figura o la personalità del trasgressore con riferimento ai precedenti e, in genere, alla condotta di vita e di attività di servizio nonché alle ragioni che hanno indotto il medesimo a tenere un comportamento conflittuale nei confronti delle regole su cui si basa la compattezza e l'efficienza della struttura[11].

---

[9] V. TENORE, M. FRISCIOTTI, V. SCAFFA, *Manuale sulla responsabilità e sul procedimento disciplinare nelle Forze Armate e di Polizia*, Roma, 2010, pag. 211.

[10] Nello stesso senso, F. BASSETTA e M. FRISCIOTTI, *Forze Armate e Polizia*, in *Il pubblico impiego non privatizzato*, vol. II, (a cura di) F. CARINCI e V. TENORE, Milano, 2007, pag. 944. Gli Autori infatti sostengono: "*…la funzione dell'azione disciplinare, peraltro, non nasce con l'intento di una punizione della condotta fine a se stessa ma tende, oltre che all'eliminazione di un comportamento pregiudizievole, anche al ravvedimento del dipendente, che deve trovare in essa il necessario stimolo per meglio operare in futuro".* In giurisprudenza, si veda Consiglio di Stato, 4 marzo 2008, n. 2438, in *www.giustizia-amministrativa.it*, per cui *"… il potere di esplicazione del potere disciplinare della p.a. è preordinato all'esigenza di pubblico interesse …"* mentre, di diverso avviso, Corte costituzionale, sentenze 23 ottobre 1995, n. 505 e 22 febbraio 1995, n. 71, in *www.cortecostituzionale.it*, per cui è riconosciuta la *"… natura sanzionatoria delle pene disciplinari, … destinate ad incidere sullo stato della persona nell'impiego o nella professione".*

[11] C. MOSCA, *Profili strutturali del nuovo ordinamento della Polizia italiana*, Latina, 1981, pag. 209.

In particolare, si osserva come la pena pecuniaria prevista dall'articolo 4, del d.P.R. n. 737 del 1981, sia una misura inflittiva a carattere economico che comporta la riduzione dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo in misura non superiore a cinque trentesimi e segua il principio di gradualità dell'applicazione della sanzione. Infatti, al punto 1, del comma 2, è prevista l'irrogazione del provvedimento disciplinare per la recidiva di una mancanza punibile con il richiamo scritto evidenziando, così, l'irrogazione della sanzione non solo secondo un criterio crescente di severità al ripetuto manifestarsi di una condotta già perseguita ma sposando, unico caso esplicito nell'intero codice disciplinare, il concetto di recidiva del comportamento precedentemente adottato[12].
Con riferimento alla fattispecie di cui al punto n. 9, del predetto articolo 4, del d.P.R. in argomento, si può notare come essa affronti la chiara negligenza del dipendente nell'adempimento dei doveri generali previsti dal d.P.R. n. 782/1985 ed implicitamente sanziona quest'ultimo per aver arrecato un danno alla regolarità del servizio. La condotta in parola viene valutata, normalmente, nella sua interezza unitamente al danno dalla stessa cagionato alla regolarità del servizio d'istituto ed, essendo costantemente vincolata a questo, il comportamento omissivo in esame viene configurato in contestazione solo quando è ritenuto prevalente rispetto al disservizio, invertendosi i ruoli, allorquando il nocumento arrecato venga ritenuto prevalente, così configurando fattispecie disciplinari più gravose.
Il punto 10, dell'articolo in discorso, invece, in perfetta sintonia con i principi generali di proporzionalità e gradualità dell'applicazione della sanzione, in un crescendo di severità dettato dalla quantificazione del danno arrecato dal comportamento censurabile, punisce la grave negligenza in servizio[13].
Come per ogni altro pubblico dipendente, e ai sensi dell'articolo 13 del d.P.R. n. 782 del 1985, il dipendente della polizia di Stato deve mantenere una condotta irreprensibile, improntata agli ideali di lealtà, di collaborazione e di dignità delle funzioni rivestite ma il suo contegno deve essere ancor più attento ed equilibrato in considerazione del danno al prestigio dell'intera struttura che può essere arrecato da un suo comportamento non allineato ai principi generali di deontologia professionale che devono ispirare ogni sua attività.
Più propriamente in ordine al rispetto dell'orario di servizio, si osserva come questo si configuri uno dei doveri fondamentali per il corretto espletamento dell'attività d'istituto. Mentre nel d.P.R. n. 3 del 1957 è fatto esclusivo riferimento

[12] V. TENORE, M. FRISCIOTTI, V. SCAFFA, *Manuale sulla responsabilità e sul procedimento disciplinare nelle Forze Armate e di Polizia*, Roma, 2010, pag. 240.
[13] Ibidem, pag. 250.

all'osservanza delle norme che regolano l'orario giornaliero, prevedendo l'eventualità delle esigenze per le quali si renda necessario il prolungamento della prestazione lavorativa in orario straordinario, sotto l'aspetto del servizio di polizia, il rigore della norma assume tratti almeno in parte divergenti.
Anche volendo constatare che nell'aspetto puramente contrattuale i principi di carattere generale della polizia di Stato sposano quelli dell'impiegato pubblico, la statuizione cui all'articolo 18 del predetto d.P.R. n. 782/1985 e concernente l'obbligo di presentarsi in servizio all'ora stabilita in perfetto ordine nella persona e con il vestiario, equipaggiamento ed armamento prescritti, deriva da esigenze non meramente contrattuali.
L'espletamento di qualunque servizio, infatti, dipende dalla precisione, dalla puntualità e dalla scrupolosa osservanza delle istruzioni impartite dai superiori ed un ritardo nella presentazione, così come nell'esecuzione, può costare assai caro in termini di operatività.
Non è infatti concepibile l'ipotesi che un servizio di prevenzione o sicurezza possa essere attivato con ritardo rispetto alle necessità e tanto meno che si possa sperare che gli eventi che determinano la disposizione di un servizio possano rallentare nel loro evolversi in attesa che gli operatori si dispongano per affrontarli.
La perfetta esecuzione della disposizione è dunque strettamente legata all'esatto momento in cui questa deve essere attuata, tanto che all'articolo 42 del d.P.R. n. 782/1985 è espressamente indicata la modalità con cui la comunicazione inerente il servizio deve essere eseguita[14].

2.1. *La giurisdizione esclusiva per le controversie concernenti i rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico.*
Relativamente alle controversie concernenti i rapporti di lavoro pubblico, si riscontra come la giurisdizione risulti sensibilmente mutata per effetto della nuova disciplina delineata dall'articolo 68 del decreto legislativo n. 29/1993, come sostituito prima dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 546/1993, poi dall'articolo 29 del decreto legislativo n. 80/1998 e successivamente modificato dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 387/1998, attualmente riprodotto nel testo dell'articolo 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
Antecedentemente all'emanazione della predetta normativa, infatti, il rapporto di pubblico impiego era disciplinato da principi e da norme di diritto pubblico e, per

[14] F. BASSETTA e M. FRISCIOTTI, *Forze Armate e Polizia*, in *Il pubblico impiego non privatizzato*, vol. II, (a cura di) F. CARINCI e V. TENORE, Milano, 2007, pagg. 829 e ss.

quanto concerne la tutela, le relative controversie erano affidate alla giurisdizione del giudice amministrativo.

L'articolo 63 dell'appena menzionato d. lgs. n. 165/2001 ha segnato, pertanto, l'inversione della tendenza chiaramente riscontrabile nella legislazione e nella giurisprudenza, anche della Corte costituzionale, ad incentrare sul giudice speciale amministrativo la giurisdizione sui rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni[15].

Nel corpo del predetto articolo si rinviene, innanzitutto, una ripartizione della giurisdizione per materie: tutta la materia del lavoro pubblico, infatti, eccetto quella concorsuale e quella relativa all'organizzazione della pubblica amministrazione, è attribuita al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro; trova affermazione, poi, nel comma 4, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo relativamente alle controversie concernenti i rapporti di lavoro di cui all'articolo 3 – rubricato personale in regime di diritto pubblico - ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi.

La peculiarità delle funzioni esercitate e la correlata prevalenza del rapporto organico su quello di servizio, infatti, hanno indotto il legislatore a derogare all'ordinario sistema delle fonti, conservando per determinate categorie di dipendenti pubblici il tradizionale impianto del rapporto, fondato sulla supremazia speciale dell'amministrazione, con la gestione e l'intera organizzazione realizzate mediante l'esercizio di poteri autoritativi pubblici, che si confrontano con posizioni di interesse legittimo del lavoratore.

L'eterogeneità dei criteri utilizzati nell'individuazione delle c.d. categorie escluse – operata in relazione alla sola appartenenza a determinate carriere, senza che rilevino eventuali vicende modificative del rapporto di servizio (collocamento fuori ruolo, comando, distacco) – ha formato oggetto di numerose critiche.

Al riguardo, si è rilevato come la *ratio* dell'esclusione dalla privatizzazione vada ricercata in ragioni di rilevanza costituzionale e di garanzia dell'indipendenza degli appartenenti (magistrature), o nell'ontologica valenza pubblicistica ed autoritativa dell'attività espletata (militari e polizia), mentre in altri casi sia da individuare nella stretta contiguità con compiti di governo (carriera prefettizia e diplomatica e avvocatura dello Stato), o ancora nella garanzia dell'autonomia di alcune peculiari

[15] D. BORGHESI, *La giurisdizione del giudice ordinario*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*. Commentario a cura di F. CARINCI e L. ZOPPOLI, Torino, 2004, pag. 1215.

amministrazioni (c.d. autorità indipendenti, comunque rette da propri ordinamenti ispirati ad una tendenziale matrice privatistica)[16].

Si tratta di esclusioni motivate dalla delicatezza delle funzioni che tali corpi di funzionari statali sono chiamati a svolgere, che ne giustificano la più intensa soggezione all'autorità e alla disciplina, che, per i militari, si spinge fino a configurare uno *status* di "soggezione speciale", escludente perfino, e in maniera assoluta, diritti costituzionali quali la libertà sindacale e il diritto di sciopero.

La legge 1 aprile 1981, n. 121, recante "Nuovo ordinamento dell'amministrazione di pubblica sicurezza", nel realizzare la cd. "smilitarizzazione" delle forze di pubblica sicurezza, ha anche riconosciuto il diritto di associazione sindacale (sia pure con restrizioni di dubbia costituzionalità), nonché alcuni diritti di attività sindacale in capo al personale di polizia, ed ha introdotto il metodo negoziale nella determinazione del trattamento economico e normativo (con l'eccezione del trattamento economico dei dirigenti), in forma analoga a quella già adottata nelle precedenti leggi settoriali sul riassetto del pubblico impiego, poi istituzionalizzata dalla "legge-quadro" del 1983: accordi sindacali successivamente recepiti in decreti presidenziali.

Tuttavia, tale processo di timido avvicinamento alla logica del pubblico impiego "normale", non poteva non arrestarsi alle soglie della privatizzazione del rapporto di impiego: la riforma del 1993, nella parte attinente alla disciplina delle fonti del rapporto, è inapplicabile a questa categoria, che resta pienamente assoggettata a riserva pubblicistica [17].

Più propriamente in ordine alla normativa disciplinare, si nota come quella contenuta nel testo unico degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. n. 3/1957), caratterizzata dall'essere regolamentata in via unilaterale e da fonti normative o regolamentari, subisce per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, una totale trasformazione[18].

---

[16] E. A. APICELLA, F. CURCURUTO, P. SORDI, V. TENORE, *Il pubblico impiego privatizzato nella giurisprudenza*, Milano, 2005, pag. 1026. *Contra* A. POZZI, *La giurisdizione esclusiva del pubblico impiego non privatizzato*, in *L'evoluzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*,Milano, 2004, pag. 473 *"…Neppure può ravvisarsi una valida ragione del mantenimento della g.e. nella circostanza che le predette categorie sarebbero investite di potestà pubbliche o pubbliche funzioni, ciò che impedirebbe la loro privatizzazione, secondo una nota distinzione fra pubblici dipendenti elaborata da illustre dottrina e ripresa dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato".*

[17] A. TURSI, *Categorie ed amministrazioni escluse dalla privatizzazione del rapporto di lavoro*, in *Il lavoro alle dipendenze della Amministrazioni Pubbliche.* Commentario diretto da F. CARINCI e M. D'ANTONA, Milano, 2000, pag. 351-352.

[18] D. GASPARRINI PIANESI, *La responsabilità disciplinare nella Pubblica Amministrazione in trasformazione – Profili introduttivi* – Milano, 2001, pag. 103.

Si nota, infatti, come ai sensi dell'articolo 68, comma 1,, lett. i), d. lgs. n. 29/1993, nella sua vecchia formulazione, ci sia stata la devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario delle controversie relative alle sanzioni disciplinari con esplicita sottrazione della materia disciplinare a quelle sottoposte a riserva di legge *ex* art. 2, comma 1, lett. c), l. n. 421/1992[19].
In sostanza, il trasferimento delle controversie in materia di lavoro alla giurisdizione del giudice ordinario annulla la "diversità ontologica" tra rapporto di lavoro privato e pubblico impiego, quale ostacolo insuperabile al processo di privatizzazione e produce significative trasformazioni specificamente in tema di poteri disciplinari e di trattamento giuridico[20].

2.2. *Il provvedimento disciplinare.*
L'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle liberi professioni, si esprime con modalità diverse in conseguenza dell'ampia discrezionalità legislativa in materia[21].
I molteplici regimi esistenti, quindi, pur avendo comuni principi portanti, presentano talune settoriali peculiarità e, soprattutto, una diversa natura giuridica[22].
Nell'impiego pubblico privatizzato, infatti, il procedimento disciplinare e gli atti che lo compongono, dalla contestazione degli addebiti alla sanzione, costituiscono atti di gestione del rapporto di lavoro e, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, sono adottati dalla pubblica amministrazione con i poteri del privato datore di lavoro. Ad essi, pertanto, non si applicano i principi sostanziali desumibili dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 – fatto salvo l'esercizio degli articoli 22 e ss. in tema di diritto di accesso applicabile anche agli atti di diritto privato della p.a. e né in relazione ai vizi tipici del provvedimento amministrativo (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere). Tali atti saranno, bensì, contestabili e valutabili dal giudice in relazione ai vizi degli atti privatistici ed in particolare in relazione ai vizi del consenso che determinano, in base al codice civile, l'annullabilità o la nullità dell'atto nonché alla luce della clausole generali di correttezza e buona fede di cui agli articoli 1175 e 1375 del codice civile[23].

---

[19] S. MAINARDI, *La responsabilità e il potere disciplinare*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*. Commentario a cura di F. CARINCI e L. ZOPPOLI,Torino, 2004, pag. 841.
[20] D. GASPARRINI PIANESI, op. cit., pag. 17 e ss.
[21] Cfr. Corte costituzionale, 1 marzo 1995, n. 71 e 3 aprile 1995, n.119, in *www.cortecostituzionale.it*.
[22] V. TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Milano, 2010, pag. 28.
[23] In questo senso, Cassazione civile, sezione lavoro, 28 luglio 2003, n. 11589 e Cassazione civile, sezione lavoro, 16 maggio 2003, n. 7704, *in www.latribuna.it*.

Per quanto concerne il rapporto di lavoro pubblico non contrattualizzato, e in particolare quello riguardante il personale della polizia di Stato, invece, il potere disciplinare è fondato tuttora nel rapporto di supremazia speciale che lega il lavoratore all'amministrazione e nel rapporto di soggezione di questi verso quest'ultima che, quindi, esclude qualsiasi potere contrattuale in capo alle parti ed a cui lo stesso lavoratore è vincolato da un obbligo di fedeltà.

Sul piano applicativo, la natura amministrativa[24] (per le carriere pubbliche non privatizzate o per gli ordini professionali), giurisdizionale (per i magistrati ordinari) o contrattuale (nell'impiego privato o in quello pubblico privatizzato) dei vari procedimenti disciplinari e la natura provvedimentale[25] (e non giurisdizionale o privatistica) del relativo provvedimento sanzionatorio, comportano rilevanti conseguenze: a) applicabilità o meno delle regole sul procedimento e sul provvedimento amministrativo (motivazione, tempistica procedimentale, accesso, contraddittorio, etc.) sancite dalla l. n. 241/1990, che risultano non operanti (*rectius* operanti, ma sulla base di norme settoriali) in procedimenti di natura negoziale o di natura giurisdizionale; b) non trasponibilità ai procedimenti amministrativi e negoziali delle regole del codice di procedura civile e penale previste per i procedimenti giurisdizionali (es. accompagnamento coattivo di testimoni; obbligo di difesa tramite avvocati; dovere di giuramento per i testimoni, cause di impedimento a comparire *ex* articolo 486 del codice di procedura civile, etc.); c) esperibilità dei rimedi amministrativi (ricorso gerarchico e ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) accanto a quelli giurisdizionali nei confronti dei provvedimenti amministrativi punitivi, rimedi non utilizzabili a fronte di sanzioni avente natura negoziale o giurisdizionale (oggi comunque esclusi per le materie non devolute al giudice amministrativo dall'articolo 7, comma 8, d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104); d) esercitabilità dell'autotutela (revoca, modifica, annullamento, sospensione di atti: v. articolo 21-bis s., l. 241/1990) nei confronti di provvedimenti amministrativi (ovvero sanzioni inflitte) eventualmente illegittime, potere unilaterale precluso a fronte di sanzioni aventi natura negoziale (impiego

[24] In questo senso, Corte costituzionale, 19 maggio 2008 n. 182, in *www.cortecostituzionale.it* che, nell'argomentare la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 2, del d.P.R. n. 737/1981 sollevata dal Tar Sicilia, sezione distaccata di Catania, con riferimento agli articoli 3 e 24, comma 2, della Costituzione, riconosce al procedimento disciplinare natura amministrativa e al relativo provvedimento natura non giurisdizionale.

[25] Nello stesso senso, L. MONE, *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'ordinamento del personale*, vol. I, Roma, 2010, pag. 423. L'autore, infatti, sostiene che "*il provvedimento finale con il quale viene irrogata la sanzione disciplinare assume la veste di decreto. Esso, come tale, è un provvedimento amministrativo formale e, quindi, soggetto alle norme previste, in linea generale, per l'impugnabilità degli atti e dei provvedimenti amministrativi*".

privato o pubblico privatizzato) o giurisdizionale (per i magistrati ordinari); e) non sollevabilità di questioni di illegittimità costituzionale in sede procedimentale-amministrativa o in sede di esercizio di poteri punitivi di natura privatistico-negoziale, essendo *ex lege* (articolo 1, l. 9 febbraio 1948, n. 1, articolo 23, l. 11 marzo 1953, n. 87) consentita la rimessione alla consulta solo nel "corso di un giudizio innanzi ad una autorità giurisdizionale"; f) non necessità di una difesa tecnica da parte di un avvocato, imposta per i processi, ma non per i procedimenti amministrativi né per i procedimenti punitivi di natura privatistica-contrattuale; g) inapplicabilità alle sanzioni disciplinari-provvedimenti amministrativi o aventi natura contrattuale degli istituti della amnistia, grazia, indulto e condono, che riguardano le sole sanzioni penali; h) inapplicabilità della sospensione feriale dei termini *ex* articolo 1, l. 7 ottobre 1969, n. 742, che riguarda il solo processo innanzi al giudice e non il procedimento amministrativo o il procedimento disciplinare privatizzato (o del datore privato); i) esclusione della costituzione di parte civile nel procedimento disciplinare avente natura di procedimento amministrativo o di natura contrattuale del soggetto (terzo, utente, collega, etc.) danneggiato dal lavoratore o dal libero professionista, non trattandosi di un processo; J) inipotizzablità di un patteggiamento processual-penalistico in un procedimento disciplinare di natura amministrativa (salvo previsione settoriale di similari istituti: si pensi all'oblazione prevista nel regime disciplinare notarile o al "patteggiamento" disciplinare del regime contrattuale del pubblico impiego privatizzato oggetto di interventi ad opera del d. lgs. n. 150 del 2009); k) natura non pubblica delle sedute dell'ufficio disciplinare, in quanto la regola della pubblicità delle udienze vale (salvo eccezioni) per i processi e non per i procedimenti amministrativi o per i procedimenti gestionali privatistici interni (salvo eccezioni previste da legge o da regolamenti interni); l) tipologia dei vizi della sanzione inflitta da far valere innanzi al giudice adito: vizi del provvedimento amministrativo (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza) per le sanzioni-atto, vizi negoziali (nullità, annullabilità, difetto di buona fede, sproporzione, etc.) per le sanzioni di natura contrattuale.

Sul piano concettuale e teorico, pertanto, a fronte di procedimenti disciplinari aventi diversa natura giuridica, la distinzione ontologica tra processo, procedimento amministrativo e procedimento privatistico-contrattuale, da cui derivano i predetti corollari giuridici, è netta[26].

[26] V. TENORE, op. cit., pag. 28 e ss.

2.3. *La motivazione del provvedimento disciplinare.*

Nell'ordinamento anteriore alla l. n. 241/1990, sebbene si negasse la sussistenza di un obbligo generale di motivazione del provvedimento amministrativo, lo si riconosceva comunque sussistente in molteplici evenienze, anche in considerazione dei modi di estrinsecazione in concreto del potere discrezionale.

Attesa la natura giuridica di atto amministrativo a contenuto discrezionale destinato ad incidere su situazioni giuridiche soggettive, la giurisprudenza era nel senso di prevedere, per il provvedimento disciplinare, un obbligo di motivazione. Invero, per tali atti, volti a ripristinare la legalità violata dal comportamento del privato, era necessaria una puntuale, adeguata, chiara ed esauriente motivazione che, con riferimento ai parametri della situazione di fatto, recasse l'indicazione delle ragioni giuridiche idonee a giustificare l'applicazione della norma e, quindi, l'adozione della determinazione finale[27].

Secondo il Consiglio di Stato[28], infatti, una congrua e rigorosa motivazione delle sanzioni disciplinari, specie se di natura espulsiva, deve reputarsi indispensabile; ciò in applicazione dei fondamentali principi costituzionali del diritto alla difesa nel procedimento giurisdizionale, al quale va equiparato il procedimento disciplinare.

Inoltre, sempre lo stesso Organo giudicante, ha ritenuto ammissibile che il provvedimento disciplinare sia motivato *per relationem* al parere della commissione di disciplina ove la motivazione di quest'ultima risulti completa, congrua e del tutto logica nelle sue varie articolazioni, pur se richiami precedenti atti del procedimento, per la mera indicazione dei contorni dei fatti valutati e tutti esposti nelle sue premesse[29].

In particolare, è stato ritenuto che, …"il provvedimento punitivo è illegittimo se manca una sufficiente connessione logico-giuridica tra le responsabilità effettivamente accertate, la motivazione dell'atto e la sanzione adottata; che quando le mancanze disciplinari possono dar luogo all'irrogazione di diverse sanzioni, la p.a. datrice di lavoro deve specificare adeguatamente le ragioni in virtù delle quali ritiene di irrogarne una, piuttosto che l'altra, previo esame di tutti gli elementi; che, quindi, l'ordinamento impone che vi sia adeguatezza tra l'illecito ed irroganda sanzione, per cui costituisce eccesso di potere la mancata valutazione

[27] Al riguardo, Consiglio di Stato, sezione IV, 17 febbraio 1997, n. 115; *id*., sezione V, 14 ottobre 1998, n. 1463; C.G.A., 18 giugno 1997, n. 223 e 14 ottobre 1999, n. 550, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[28] Cfr., Consiglio di Stato, sezione VI, 7 febbraio 1978, n. 213, in *Cons. St.*, 1978, I, 276.

[29] Cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, 27 maggio 1977, n. 500, in *Foro amm.*, 1977, 1084.

relativa alla compatibilità, o meno, dei fatti commessi rispetto alla prosecuzione del rapporto di lavoro pubblico, se è irrogata una sanzione espulsiva"[30].

La legge sul procedimento amministrativo, così come integrata e modificata da successivi interventi legislativi, all'enunciato cui all'articolo 3, commi 1 e 2, ha previsto in via generale l'obbligo di motivazione per tutti i provvedimenti amministrativi (compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi e il personale) salvi quelli a contenuto normativo o comunque generale. Conseguentemente, ogni provvedimento formalmente inteso come atto direttamente produttivo degli effetti deve contenere nel suo testo l'esplicitazione dei motivi essenziali della decisione assunta in concreto: in altre parole, lo stesso deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Nella sentenza in commento, il Tar del Lazio, nel ritenere legittimo il provvedimento con cui il Ministero dell'interno pone a carico del dipendente un "comportamento contro l'organizzazione amministrativa" - nella specie il ritardo nell'assumere il servizio – ha giudicato in via preliminare sull'ammissibilità del difetto di motivazione del provvedimento disciplinare impugnato.

Il suddetto tribunale, pertanto, nell'i*ter* delle considerazioni in fatto e in diritto ha fatto constare come le censure sostenute da parte ricorrente siano prive di fondamento in quanto, oltre a riscontrare la puntuale indicazione degli elementi evidenzianti il predetto ritardo, ha anche ritenuto che le giustificazioni addotte dall'interessato non abbiano escluso la ricorrenza del ritardo contestato e che, di conseguenza, le dichiarazioni rese dall'amministrazione in merito alla registrazione degli orari di ingresso nella sede lavorativa siano da considerarsi attendibili.

3. *La normativa disciplinare per il personale di pubblica sicurezza.*

La materia disciplinare per gli appartenenti all'amministrazione di pubblica sicurezza è regolamentata da diverse fonti normative: si annoverano, oltre alle disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale, il regio decreto 30 novembre 1930, n. 1629; il d.P.R. n. 3 del 1957; la legge n. 121 del 1981 e successive modifiche; il d.P.R. n. 737 del 1981; il d.P.R. n. 335 del 1982 e il d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782.

Il citato d.P.R. n. 737 del 1981, così come integrato e modificato da successive disposizioni normative in materia, risulta composto da 31 articoli e richiama, in

[30] Cfr., Consiglio di Stato, sezione V, 17 ottobre 1995, n. 1439, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

generale ed in casi particolari, lo statuto per il personale civile dello Stato cui al menzionato d.P.R. n. 3 del 1957.
Lo stesso unifica diversi trattamenti disciplinari: quello ordinario per i funzionari civili dell'amministrazione della pubblica sicurezza e per le appartenenti al disciolto corpo di polizia femminile e quello militare per gli appartenenti al disciolto corpo delle guardie di pubblica sicurezza e, pertanto, fonda le sue radici sia sul testo unico del pubblico impiego n. 3 del 1957 dianzi citato, che sui consolidati codici militari che avevano finora regolamentato la materia.
Alla nuova amministrazione di pubblica sicurezza, con un ordinamento non più militare ma civile, viene imposta una disciplina legislativa che non sia contrastante con la materia tipicamente amministrativa, ma che nel contempo, proprio per la peculiarità del corpo della polizia di Stato, mantenga in vita tutte le disposizioni in materia gerarchica e disciplinare.
Inoltre, in tale decreto, sono inserite peculiari disposizioni dettate anche dalla nuova posizione assunta dal personale dirigenziale e direttivo della polizia di Stato che, per effetto della sopra citata unificazione con il ruolo degli ufficiali del disciolto corpo delle guardie di pubblica sicurezza , svolge non solo le funzioni di polizia, ma anche quelle di comando di reparto.
A differenza di quanto avviene per le fonti contrattuali del restante pubblico impiego, decise con le rappresentanze sindacali e con quelle di categoria, il citato d.P.R. n. 737 rientra a pieno titolo tra le fonti primarie del sistema di diritto italiano e può essere modificato solo con atto normativo di pari valenza e non con semplici accordi di categoria.
Si conviene, però, nel ritenere che si tratti di una profonda quanto indispensabile innovazione in materia disciplinare poiché attribuisce direttamente a capi uffici e comandanti di reparto la facoltà di infliggere le sanzioni di minore gravità, mentre per quelle più gravi sono competenti i vertici dell'amministrazione. E ciò anche allo scopo di una maggiore saldezza disciplinare nell'ambito di ciascun ufficio e reparto, in cui i dipendenti debbono vedere nel superiore non soltanto il responsabile delle attività operative, ma anche il superiore gerarchico che li dirige, li controlla e li sorveglia ai fini disciplinari. Di converso, ai capi degli uffici è stata attribuita la non lieve responsabilità della gestione della disciplina nell'ambito degli stessi uffici, responsabilità che presuppone una ben precisa conoscenza delle norme sul governo del personale e sull'esercizio del comando[31].

[31] L. MONE, *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'Ordinamento del Personale*, vol. I, Roma, 2004, pagg. 371-372.

Le sanzioni disciplinari in esso previste sono in ordine crescente di gravità: il richiamo orale, il richiamo scritto, le pene pecuniarie, la deplorazione, la consegna (limitatamente agli allievi ed in sostituzione della pena pecuniaria), la sospensione dal servizio e la destituzione.
Per la loro applicazione, però, una volta individuata la trasgressione in relazione alla gravità dei fatti, delle omissioni e dei comportamenti nonché alle conseguenze per l'amministrazione o per il servizio (articolo 1, comma 2, del d.P.R. 737/1981), si deve tener conto di tutte le circostanze, dei precedenti disciplinari e di servizio del trasgressore, del carattere, dell'età, della qualifica e dell'anzianità di servizio o che abbiano prodotto più gravi conseguenze per il servizio, quelle commesse in presenza o in concorso con inferiori o indicanti scarso senso morale e quelle recidive abituali[32].
Inoltre, nel decreto in argomento, si può notare la previsione di uno specifico *iter* in cui vi è una progressiva estensione dal processo penale al procedimento disciplinare delle garanzie a favore dell'indagato: non a caso, vi è l'introduzione di garanzie a tutela dei possibili soggetti passivi per cui, tramite la produzione delle giustificazioni che garantiscono il contraddittorio e la difesa, si è inteso assicurare la salvaguardia del diritto degli incolpati ad ottenere uno scrupoloso accertamento dei fatti contestati e delle conseguenti eventuali responsabilità.
Infine, sempre in esso, è prevista una disciplina di riabilitazione laddove il soggetto, autore della violazione, tenga nei due anni successivi una condotta meritevole tale da riportare la qualifica di ottimo. Infatti, in presenza di tali circostanze, oltre ad essere resi nulli gli effetti della sanzione disciplinare medesima, esclusa ogni efficacia retroattiva, possono anche essere modificati i giudizi complessivi riportati dal trasgressore dopo la sanzione ed in conseguenza di questa. Il relativo provvedimento è adottato con decreto ministeriale, sentiti il consiglio centrale di disciplina ed il consiglio di amministrazione.

4. *Conclusioni.*
Ai sensi dell'art. 24 della legge di riforma, "la polizia di Stato è al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini". Il compito di proteggere e servire la collettività, prioritario nello svolgimento del servizio d'istituto è, quindi, fondato su un innovativo concetto di interazione e collaborazione tra la forza di polizia e la

[32] Ibidem, pag. 373-374.

cittadinanza che è chiamata a tutelare e non si esaurisce nelle "nude" dottrine espresse dall'ordinamento[33].

I doveri specifici affidati al personale della predetta forza di polizia, in particolare quelli di tutela dell'ordine pubblico e della salvaguardia della sicurezza nazionale, non possono essere certamente assimilati alle funzioni svolte da altri pubblici dipendenti ma, per quanto riguarda il settore disciplinare, in quanto basato su una normativa ormai datata, si ravvisa l'esigenza di rinnovamento che non può che portare ad un avvicinamento alle disposizioni in materia di pubblico impiego contrattualizzato.

Non a caso, anche il legislatore ha ritenuto, dopo ben oltre 22 anni di applicazione, di rivisitare e revisionare il regolamento di disciplina fino a prevederne la possibile abrogazione.

La legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante "Disposizioni ordina mentali in materia di pubblica amministrazione", all'articolo 40, rubricato "Revisione delle sanzioni disciplinari per il personale della polizia di Stato e regolamentazione dei relativi procedimenti" ha, per l'appunto, delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti all'aggiornamento della normativa vigente secondo i seguenti principi direttivi: a) esclusione del richiamo orale dal novero delle sanzioni; b) esclusione della deplorazione e contestuale ripartizione delle previsioni in essa contenute tra la pena pecuniaria (aumentata fino al triplo) e la sospensione dal servizio; c) rideterminazione delle fattispecie sanzionabili; d) adeguamento della normativa in materia di sospensioni cautelari e destituzione; e) rideterminazioni degli organi competenti ad irrogare le sanzioni ed a svolgere gli accertamenti; f) snellimento del procedimento disciplinare; g) previsione dei casi di riapertura del procedimento; h) disciplina transitoria dei procedimenti pendenti all'atto dell'entrata in vigore dei decreti delegati.

Inoltre, la legge di delega ha anche previsto la possibilità di intervenire, con decreti legislativi successivi, e comunque entro il 31 dicembre 2003, per emanare disposizioni correttive agli stessi decreti delegati.

Allo stato, però, non si è mosso nulla e, nelle more, continuano a trovare applicazione le disposizioni vigenti[34].

Si conviene, dunque, con chi[35] auspica che le future riforme, in analogia con l'impulso dinamico dato ai comparti privatizzati dalla negoziazione e

---

[33] F. BASSETTA E M. FRISCIOTTI, *Forze Armate e Polizia*, in *Il pubblico impiego non privatizzato*, vol. II, (a cura di) F. CARINCI E V. TENORE, Milano, 2007, pag. 802.

[34] L. MONE, op. cit., pag. 372.

[35] A. POZZI, op. cit., pag. 525.

sindacalizzazione, trasformino organicamente e strutturalmente i comparti non privatizzati nel senso della loro maggiore trasparenza, apertura all'esterno e democraticità interna.