



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

Ufficio V – Relazioni sindacali della Polizia di Stato

N. 555/V-RS/Area 2[^]/01/37
Rif. n. 508/SN del 17.12.2024
Seg.

Roma, data del protocollo

OGGETTO: Nota “ADP”. Consigli di disciplina, posizione dei difensori.

ALLA SEGRETERIA NAZIONALE
FEDERAZIONE COISP MOSAP

ROMA

Con riferimento alla nota sopra distinta, concernente l’oggetto, la Direzione Centrale per gli affari generali e le politiche del personale della Polizia di Stato ha rappresentato quanto segue.

Secondo quanto previsto dall’art. 20, comma secondo, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, nell’ambito del procedimento disciplinare nei confronti del personale della Polizia di Stato che si svolge dinanzi ai Consigli di disciplina, l’inquisito ha la facoltà “*di farsi assistere da un difensore appartenente all’Amministrazione della pubblica sicurezza*”.

Pertanto, l’intervento di un difensore non è obbligatorio, ma facoltativo, e si applica esclusivamente nella fase di discussione davanti al Consiglio di disciplina (provinciale o centrale), che ha luogo, peraltro, solo nei procedimenti concernenti le mancanze più gravi¹.

Quanto alla lamentata disparità di trattamento della categoria dei dipendenti dell’Amministrazione della pubblica sicurezza rispetto ad altre categorie pubbliche, la Consulta ha sottolineato che non appare fondata la comparazione delle norme in materia disciplinare di diverse Amministrazioni, quand’anche si trattasse di altre Forze di polizia, non risultando violato, in caso di eventuali disallineamenti, l’art. 3 della Costituzione, in quanto “*la discrezionalità del legislatore in materia di responsabilità disciplinare spazia*

¹ La disposizione normativa citata, del resto, ha superato il vaglio di legittimità della Corte costituzionale, che, con sentenza n. 356/1995, ha osservato che “*non può essere considerata manifestamente irragionevole la decisione del legislatore di consentire che l’accusato ricorra ad un difensore, ma di limitare, in considerazione della funzione svolta (tutela dell’ordine pubblico), la sua scelta ai dipendenti della stessa Amministrazione, sicché la mancata previsione, nella norma censurata, della possibilità di nominare quale difensore un avvocato - anche se il legislatore potrebbe nella sua discrezionalità prevederla seguendo un modello di più elevata garanzia - non viola né il diritto di difesa, né il principio di ragionevolezza, considerato che la stessa norma consente all’inquisito di partecipare al procedimento e di difendere le proprie ragioni*”.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

Ufficio V – Relazioni sindacali della Polizia di Stato

entro un ambito molto ampio” (sentenza n. 145/1976), “attesa la disomogeneità delle categorie poste a confronto caratterizzate da assetti ordinamentali molto diversi” (sentenza n. 182/2008).

Quanto sopra è stato ripreso anche dal Consiglio di Stato che, con la sentenza n.3314/2015 del 3 luglio 2015, ha osservato come *“nel procedimento disciplinare l’attività del difensore risponde solamente all’interesse dell’inquisito, tanto è vero che questi può liberamente decidere se avvalersene o meno. Allo stesso modo, è da ritenere che il collega richiesto dall’inquisito di fungere da difensore sia libero di accettare o meno l’incarico. Non si tratta dunque di una sorta di munus publicum, ossia di una funzione istituzionale di garanzia nell’interesse pubblico alla corretta e imparziale applicazione della legge, come si potrebbe forse dire se - analogamente al processo penale - la presenza di un difensore fosse obbligatoria, a pena di nullità del procedimento, anche contro la volontà dell’incolpato. Nondimeno, una volta che la normativa consente all’incolpato di farsi assistere da un difensore scelto liberamente fra il personale della stessa Amministrazione, è intuitivo che quest’ultima non può ostacolare il difensore nell’esercizio delle sue funzioni e quindi deve accordargli i permessi necessari per assentarsi dal servizio nel momento in cui deve esplicitare la sua attività [...] in nessun caso i diritti del difensore designato (e correlativamente quelli dell’inquisito che lo ha designato) possono giungere sino al punto di mettere a carico dell’Amministrazione sotto il titolo di trattamento di missione, il costo della trasferta eventualmente necessaria”.*

In adesione a tale pronuncia, i periodi di viaggio e le funzioni di difensore svolte nel procedimento disciplinare sono, infatti, considerati come servizio a tutti gli effetti, senza però il diritto a usufruire del pagamento delle indennità e dei compensi per il lavoro straordinario e di quelli collegati all’effettivo svolgimento delle prestazioni, analogamente a quanto stabilito dall’art. 32 del d.P.R. n. 164/2002.

Comunque, come stabilito dal Consiglio di Stato nella predetta pronuncia, *“in nessun caso i diritti del difensore designato (e correlativamente quelli dell’inquisito che lo ha designato) possono giungere sino al punto di mettere a carico dell’amministrazione, sotto il titolo di trattamento di missione, il costo della trasferta eventualmente necessaria”.*

Con specifico riguardo alle doglianze rappresentate dall’O.S. indicata in oggetto, è stato rappresentato, inoltre, che non risultano riunioni protrattesi oltre le sei ore, né casi di risposte evasive sulle istanze di accesso agli atti da parte del difensore, che, nel rispetto della rigida normativa unionale e nazionale in materia di tutela dei dati personali, qualora esercitato dal difensore stesso, dovrà necessariamente essere autorizzato in modo espresso e specifico con valida procura dall’interessato sottoposto al procedimento disciplinare, unico titolare della facoltà di accesso agli atti che riguardano la sua posizione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

Ufficio V – Relazioni sindacali della Polizia di Stato

Inoltre, giova sottolineare che la partecipazione sindacale è garantita dalla composizione paritetica degli organi consultivi chiamati a intervenire nelle procedure per l'irrogazione delle sanzioni più gravi. Non si rinviene, invece, una espressa previsione normativa né una prassi consolidata in ordine alla nomina, quale difensore, di un appartenente della Polizia di Stato che ricopra cariche sindacali, ben potendo l'interessato far ricadere la scelta su di un collega di sua fiducia, che non esercita funzioni sindacali.

Per quel che concerne le richieste di supplemento istruttorio è stato evidenziato che, a norma del richiamato art. 20 del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 *“il Consiglio, se ritiene di non poter esprimere il proprio giudizio senza supplemento di istruttoria, sospende il procedimento disciplinare e restituisce gli atti all'organo procedente indicando i punti sui quali giudica necessario ulteriori accertamenti”*. Pertanto, l'accoglimento dell'istanza di supplemento avanzata dall'incolpato e dal suo difensore non è obbligatorio, trattandosi anzi *“di una facoltà, e non di obbligo, riconosciuta al collegio che può avvalersene ove ritenga necessari ulteriori accertamenti”* (Consiglio di Stato, parere n. 4465 del 27 luglio 2022). Peraltro, anche qualora non venga accolta la richiesta di supplemento istruttorio, il difensore può presentare, nel corso della trattazione orale, memorie e documenti che vengono letti da uno dei membri del Consiglio e allegati agli atti.

In ultima analisi, l'intero procedimento disciplinare nei confronti degli appartenenti all'Amministrazione della pubblica sicurezza si svolge, anche per le mancanze più gravi, nel pieno rispetto della garanzia del diritto alla difesa dell'incolpato.

Inoltre, è stato ribadito che la potestà disciplinare è un potere autonomo del datore di lavoro nella valutazione delle condotte dei dipendenti sotto il profilo deontologico, il cui prudente apprezzamento non afferisce a un giudizio di colpevolezza, quale quello tipicamente delineato nel procedimento penale, che mira alla tutela di interessi diversi (prevedendo, invero, precipue opportune tutele) ma implica una mera valutazione di responsabilità deontologica in ordine alla violazione di principi interni di condotta.

Resta fermo che il potere di controllo sulla regolarità delle diverse fasi del procedimento, nonché il giudizio sulla responsabilità del dipendente sono attribuiti al Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza che, qualora riscontri vizi procedurali che possono riverberarsi sull'atto finale, può esercitare il prescritto intervento in regime di autotutela decisoria dell'Amministrazione, annullando gli atti del procedimento.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
De Bartolomeis



Segreteria Nazionale

Via Cavour, 58 - 00184 Roma

Tel. +39 06 48903773 - 48903734

Fax: +39 06 62276535

coisp@coisp.it

www.coisp.it

Prot. 508/2024 S.N.

Roma, 17 dicembre 2024

**MINISTERO DELL'INTERNO
DIPARTIMENTO DI P.S.
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI
ROMA**

OGGETTO: Lettera di trasmissione ADP.

Si trasmette la lettera redatta dalla O.S. ADP , appartenente a questa Federazione Coisp-Mosap.

Cordiali saluti.

La Segreteria Nazionale della Federazione COISP-MOSAP

Al Signor Capo della Polizia
Direttore generale della PS
Prefetto Vittorio Pisani
R O M A

Oggetto: Consigli di disciplina, posizione dei difensori - Richiesta chiarimenti

^^^^^^^^

Pregiatissimo Signor Capo della Polizia,

Questa OS ha avuto modo di notare che a distanza di sette anni dalla sentenza del Consiglio di Stato che ha indicato come “facoltativa” la presenza del difensore nei consigli di disciplina, ancora nulla è stato fatto per chiarire l’effettiva posizione di questi all’interno di detti consigli.

Da premettere che se il regolamento di disciplina abbia previsto la figura del difensore nei procedimenti disciplinari relativi alle sanzioni più gravi è per garantire una adeguata difesa tecnica all’inquisito.

L’attuale orientamento del Dipartimento prevede che il suddetto difensore debba recarsi nel Consiglio di disciplina libero dal servizio, l’unico di tutto il consiglio. Detto orientamento a cascata ha portato le diverse commissioni ad orientare le decisioni, gli accessi agli atti e la considerazione dei difensori nel senso che verrà indicato. Si fa strada la convinzione che **il difensore sia parte eventuale, spesso in combutta con l’inquisito e trattato di conseguenza**, non meritevole della considerazione che merita.

Detta mancanza di considerazione viene ad evidenziarsi già prima della riunione della commissione, risposte evasive circa l’accesso agli atti da parte del difensore, che secondo alcuni debba avvenire attraverso l’incolpato e non provenire dall’amministrazione, benché mentre l’art. 20 co 3 del dpr 737/81 dica il contrario, e l’uso non dei recapiti degli uffici per tali comunicazioni, ma i personali.

Detti comportamenti minano sicuramente i diritti di difesa sanciti dalla costituzione, considerando tra l'altro che almeno altre due forze di Polizia prevedono addirittura la difesa d'ufficio da parte di un appartenente.

Il difensore nella Polizia di Stato è ancora visto come un soggetto non definito, che presta il suo ufficio, al contrario di tutta la restante commissione, pro bono. Resta illogico poi il fatto che tale orientamento crei una disparità di trattamento economico, ferma restando la pacifica mancanza di trattamento di missione, visto che alcune commissioni si protraggono ben oltre le canoniche sei ore ed a tutti è corrisposto lo straordinario tranne al difensore, libero dal servizio.

La domanda sorge spontanea, ma se è fuori servizio, può esercitare le funzioni sindacali?

Tale interpretazione porterebbe però la componente sindacale della commissione a differire da quanto previsto dal regolamento di disciplina. Inutile, rimarcare la carenza della normativa che Lei sta già tentando di riformare, sembra anacronistico che un'istituzione come la Polizia di Stato, basando i propri fondamenti sulla democraticità, si ritrovi ancora nelle condizioni di non poter garantire una adeguata difesa ai propri appartenenti nei procedimenti disciplinari.

La garanzia del contraddittorio è poi minata da prassi di comodo, come spingere l'inquisito a cambiare difensore o rinunciare ad esso, tenendo comunque conto che per lo stesso difensore non è prevista la possibilità di condurre una propria istruttoria, dovendosi basare unicamente sulle risultanze dei funzionari istruttori che dovrebbero essere indipendenti.

Sovente capita che specifiche richieste di integrazioni di istruttoria restino disattese, ponendo così in stato di perenne soggezione l'inquisito, che spesso si sente dire dagli stessi componenti le Commissioni: "questo è quello che dice lei" non potendo però argomentare diversamente vista la mancanza di istruttoria. Tutto questo cozzando sui principi di democraticità su cui si fonda la Polizia di Stato, fa retrocedere l'istituzione, la più moderna, a ranghi decisamente inferiori nel confronto anche con altre istituzioni simili.

È bene ricordare che il principio di presunzione di innocenza «[...] costituisce un principio generale del diritto dell'Unione attualmente sancito dall'articolo 48, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, il quale si applica alle procedure

relative a violazioni delle norme sulla concorrenza applicabili alle imprese, che possono sfociare nella pronuncia di multe o ammende».

Il principio richiamato, inoltre, «[...] implica che ogni persona accusata è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. Essa osta, quindi, a qualsiasi constatazione formale ed anche a qualsiasi allusione alla responsabilità della persona cui sia imputata una data infrazione in una decisione che pone fine all'azione, senza che la persona abbia potuto beneficiare di tutte le garanzie inerenti all'esercizio dei diritti della difesa nell'ambito di un procedimento che segua il suo corso normale e si concluda con una decisione sulla fondatezza dell'addebito». Cfr., anche, Corte Edu, 1° aprile 2007 ('Geerings c. Paesi Bassi'), § 41 e ss. 1

Ricordando che La Polizia di Stato: esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni; resta assurdo come all'interno della stessa non riesca a garantirne i principi e i valori.

Ovviamente il discorso resta generale, esistono province e rispettive Questure di professionalità indiscussa, e sono la maggioranza, che nonostante tutto restano fedeli ai principi costituzionali anche senza specifiche direttive.

Però il fenomeno è sempre più dilagante e rischia seriamente di mettere a dura prova anche il più tenace dei colleghi che svolgono mansioni di difensori. In attesa di un Suo auspicabile, necessario intervento chiarificatore in materia, non più procrastinabile, si inviano cordiali saluti.

Roma, lì 03/12/2024.

IL SEGRETARIO GENERLE ADP

