

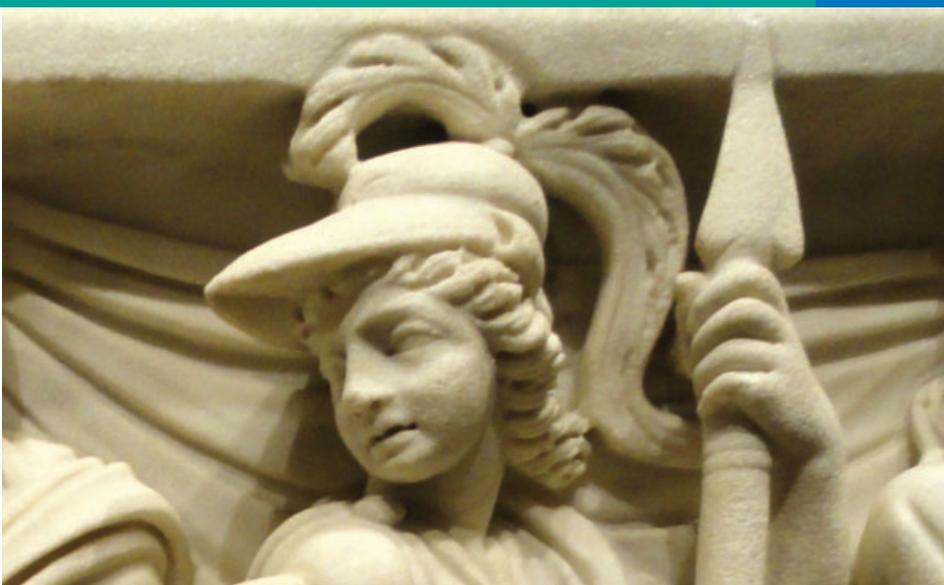
Pier Francesco Iovino

IL CODICE DI DISCIPLINA DELLA POLIZIA DI STATO

**Confronto ragionato
del DPR 737 del 1981
con la più recente giurisprudenza**

Prefazione di Luigi Salvato

**SICUREZZA
CIVILE**



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

SICUREZZA CIVILE

L'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia ha, tra i suoi obiettivi, quello di migliorare le professionalità della categoria, espressione anch'essa di un modello di sicurezza nazionale e unitario, attraverso l'approfondimento e lo studio di tematiche concernenti la funzione di polizia, l'ordine e la sicurezza pubblica. La collana *Sicurezza civile* nasce per raccogliere i contributi di studiosi e accademici e le esperienze di coloro che nella realtà quotidiana sono interessati alla gestione civile della sicurezza interna del nostro Paese.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Pier Francesco Iovino

IL CODICE DI DISCIPLINA DELLA POLIZIA DI STATO

**Confronto ragionato
del DPR 737 del 1981
con la più recente giurisprudenza**

Prefazione di Luigi Salvato

FrancoAngeli

**SICUREZZA
CIVILE**

L'Autore, pur garantendo la massima accuratezza nella stesura dell'opera, non risponde di qualsiasi danno derivante dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenute né risponde per eventuali danni causati da errori di stampa o refusi né per eventuali discordanze con la normativa vigente. Le opinioni espresse sono dell'Autore o della dottrina citata e non sono in alcun modo riferibili all'Amministrazione di appartenenza.

In copertina: sarcofago romano (particolare),
Nelson-Atkins Museum of Art, Kansas City, Stati Uniti

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunica sul sito www.francoangeli.it.

Indice

<i>Prefazione</i> , di Luigi Salvato	pag. 9
<i>Premessa</i>	» 13
<i>Cenni preliminari sul procedimento disciplinare</i>	» 17
<i>La natura giuridica del procedimento disciplinare a carico degli appartenenti della Polizia di Stato. Il procedimento disciplinare come species del procedimento amministrativo</i>	» 26
<i>I principi giuridici che connotano il procedimento disciplinare</i>	» 33
<i>I doveri dell'appartenente della Polizia di Stato</i>	» 53
<i>L'esercizio del diritto di accesso agli atti del procedimento disciplinare</i>	» 57
<i>Art. 1. Le infrazioni disciplinari</i>	» 66
<i>Art. 2. Richiamo orale</i>	» 73
<i>Art. 3. Richiamo scritto</i>	» 84
<i>Art. 4. Pena pecuniaria</i>	» 93
<i>Art. 5. Deplorazione</i>	» 122
<i>Art. 6. Sospensione dal servizio</i>	» 128
<i>Art. 7. Destituzione</i>	» 143
<i>Art. 8. Destituzione di diritto</i>	» 153
<i>Il procedimento disciplinare e il procedimento penale</i>	» 161
<i>Gli effetti della sentenza del giudice amministrativo o del ricorso straordinario al Capo dello Stato di annullamento della sanzione disciplinare</i>	» 176

<i>La reintegrazione in servizio del dipendente cessato dal servizio in pendenza di procedimento penale</i>	pag. 179
<i>La sospensione cautelare dal servizio del dipendente</i>	» 183
<i>Art. 9. Sospensione cautelare in pendenza di procedimento penale (la sospensione obbligatoria)</i>	» 185
<i>Art. 10. La sospensione disciplinare e i suoi effetti sulla carriera del dipendente</i>	» 210
<i>Art. 11. Procedimento disciplinare connesso con procedimento penale</i>	» 222
<i>Art. 12. Procedura da osservare nel rilevare le infrazioni</i>	» 241
<i>Art. 13. Modalità per l'irrogazione delle sanzioni</i>	» 249
<i>Art. 14. Contestazione degli addebiti e giustificazioni dell'interessato</i>	» 255
<i>Art. 15. Commissione consultiva</i>	» 265
<i>Art. 16. Consiglio superiore, consiglio centrale e consiglio provinciale di disciplina</i>	» 269
<i>Art. 17. Procedimenti per l'irrogazione del richiamo scritto e della pena pecuniaria</i>	» 281
<i>Art. 18. Procedimento per l'irrogazione della deplorazione</i>	» 288
<i>Art. 19. Istruttoria per l'irrogazione della sospensione dal servizio o della destituzione</i>	» 291
<i>Art. 20. Procedimenti dinanzi al consiglio centrale o provinciale di disciplina</i>	» 297
<i>Art. 21. Deliberazione del consiglio di disciplina</i>	» 308
<i>Art. 22. La tutela giustiziale dei provvedimenti sanzionatori</i>	» 314
<i>Art. 23. Riesame delle sanzioni del richiamo scritto e della pena pecuniaria</i>	» 316
<i>Art. 24. Riesame della sanzione della deplorazione</i>	» 317
<i>Art. 25. Riesame delle sanzioni della sospensione dal servizio e della destituzione</i>	» 318
<i>Art. 26. Riapertura del procedimento disciplinare</i>	» 320

<i>Art. 27. Effetti della riapertura del procedimento</i>	pag. 325
<i>Art. 28. Norme transitorie</i>	» 329
<i>Art. 29</i>	» 330
<i>Art. 30</i>	» 331
<i>Art. 31</i>	» 332
<i>La riabilitazione</i>	» 333
<i>Il procedimento disciplinare a carico di soggetti che ricoprono cariche sindacali</i>	» 338
<i>L'utilizzo nel procedimento disciplinare delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni disposte nell'ambito di un procedimento penale</i>	» 340
<i>Il procedimento disciplinare a carico degli ufficiali e agenti di P.G. ai sensi del d. lgs. 28 luglio 1989, n. 271</i>	» 343
<i>Le norme disciplinari della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia</i>	» 356
<i>Il trasferimento per incompatibilità ambientale</i>	» 359
<i>La disciplina penale applicabile all'appartenente alla Polizia di Stato</i>	» 379
<i>I reati degli appartenenti alla Polizia di Stato</i>	» 382
<i>Organi competenti a infliggere le sanzioni disciplinari al personale della Polizia di Stato fino alla pena pecuniaria</i>	» 396
<i>Organi competenti ad infliggere le sanzioni agli ufficiali e agenti in servizio alle sezioni di P.G. ai sensi degli artt. 16, 17 d. lgs. 271/89</i>	» 398

Prefazione

Laddove c'è un dovere sussiste una responsabilità in capo al soggetto tenuto ad osservarlo, garantito e presidiato da differenti tipi di responsabilità (penale, civile, amministrativa, disciplinare, contabile, politica, sociale), che si caratterizzano e conformano diversamente, con riguardo alle norme che qualificano il comportamento che lo viola ed all'ambito nel quale la sanzione dispiega la sua efficacia, emergendo in tal modo il nesso relazionale che avvinca dovere, responsabilità e sanzione.

Tra i diversi tipi di responsabilità, quella disciplinare è preordinata a garantire, mediante l'irrogazione di una sanzione, l'osservanza del complesso delle regole che si impongono agli appartenenti ad una certa istituzione o gruppo organizzato, sia meramente tecniche, sia volte ad identificare «l'*habitus* psicologico o etico» che agli stessi si impone. Nella dimensione giuridicamente rilevante, il riferimento all'etica, con riguardo alle condotte degli appartenenti ad un'istituzione, ad un ordine o ad un gruppo organizzato, identifica le regole di comportamento che questi devono osservare nell'espletamento di dati compiti, ovvero nello svolgimento di attività comunque rilevanti in relazione all'appartenenza ai medesimi, che hanno radice nella morale, ma assumono rilevanza giuridica in quanto recepite in specifici precetti di tale natura, anche deontologici. Conseguentemente, nella «disciplina» sono insiti il concetto di soggezione d'un soggetto ad una regola e la relazione intersubiettiva tra quello che ne pretende l'osservanza e quello obbligato ad osservarla; una situazione giuridica attiva, il potere disciplinare, ed una situazione giuridica passiva, la soggezione o responsabilità disciplinare.

Il potere disciplinare rinviene dunque fondamento nel rapporto di supremazia speciale che si instaura con la costituzione di un rapporto d'impiego, sia pubblico sia privato, ovvero a seguito dell'inserimento di un soggetto in un dato ordine o gruppo organizzato, fonte e fondamento di posizioni giuri-

diche dell'impiegato, ovvero dall'appartenente all'ordine o al gruppo, da un canto, e del datore di lavoro e di coloro che presiedono all'attività dell'ordine e del gruppo, dall'altro, strumentali a garantire l'osservanza delle regole che si impongono ai primi.

L'attribuzione del potere disciplinare ed il suo esercizio non si caratterizzano dunque per la natura del datore di lavoro, rinvenendo identica radice nel lavoro privato ed in quello pubblico (ma anche con riguardo agli appartenenti ad un ordine professionale o ad un gruppo organizzato). Tendenzialmente, i sistemi disciplinari sono caratterizzati da un comune fondamento e nucleo, costituendo tutti un riflesso ed una manifestazione del potere di autorganizzazione interno all'istituzione, all'ordine, al gruppo.

Fermo questo nucleo comune, la responsabilità disciplinare si connota di caratteri diversi con riguardo ai dipendenti pubblici; in special modo, a quelli il cui rapporto non è stato privatizzato e, tra questi (con connotazioni ulteriormente particolari), quelli appartenenti alla Polizia di Stato.

Il pubblico funzionario che instaura un rapporto di servizio professionale con le pubbliche amministrazioni (in modo peculiare, nel caso del personale della Polizia di Stato, come anche di altre particolari categorie di dipendenti pubblici il cui impiego non è stato privatizzato) assume uno specifico *status*, che ne segna l'appartenenza ad un'organizzazione nella quale ad esso sono attribuite posizioni soggettive (poteri, diritti, doveri e obblighi), stabilite dall'ordinamento giuridico generale ed ulteriormente definite da quello speciale dell'organizzazione di appartenenza. Nella definizione di queste ultime rileva che sussistono doveri od obblighi costituzionalmente definiti, i quali vanno adempiuti «con disciplina ed onore» (art. 54, secondo comma, Cost.), dovendo essere l'attività svolta al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.) e garantendo imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), anche perché ad essi si correlano diritti fondamentali di rango parimenti costituzionale, riconosciuti a tutti (non soltanto ai cittadini).

Ed è in tali doveri che rinviene radice la responsabilità disciplinare degli appartenenti alla Polizia di Stato, la cui violazione, benché dia luogo ad una sanzione che incide sul rapporto di impiego, è all'evidenza diversa da un mero inadempimento contrattuale. Per le considerazioni svolte emerge, infatti, la natura pubblicistica di detta responsabilità, tenuto altresì conto della valenza pubblicistica dell'attività espletata e, quindi, della natura amministrativa del procedimento disciplinare e del relativo provvedimento. Per altro verso, proprio l'incidenza dell'attività espletata sui diritti fondamentali degli individui, alla luce della natura della responsabilità disciplinare (amministrativa, non penale), in considerazione della preordinazione dei precetti a

garantire la deontologia professionale, ne giustifica altresì, in primo luogo, la formulazione con clausole generali (il personale della Polizia di Stato «deve avere in servizio un comportamento improntato alla massima correttezza, imparzialità e cortesia e deve mantenere una condotta irrepreensibile, operando con senso di responsabilità, nella piena coscienza delle finalità e delle conseguenze delle proprie azioni in modo da riscuotere la stima, la fiducia ed il rispetto della collettività, la cui collaborazione deve ritenersi essenziale per un migliore esercizio dei compiti istituzionali, e deve astenersi da comportamenti o atteggiamenti che arrecano pregiudizio al decoro dell'Amministrazione», art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 782 del 1985), essendo peraltro sufficientemente agevole l'identificazione del bene giuridico protetto, anche alla luce dei richiamati doveri costituzionalmente previsti e delle ulteriori previsioni del codice disciplinare, che permettono la sicura individuazione dei comportamenti sanzionabili.

In secondo luogo, rende disciplinarmente rilevante anche comportamenti non tenuti nell'adempimento del servizio («Il personale anche fuori servizio deve mantenere condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni», art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 782 del 1985), poiché il sistema disciplinare è strumentale alla tutela dei valori preordinati a garantire correttezza ed imparzialità dell'azione, nonché la fiducia che i cittadini (e tutti coloro che si trovano nel Paese) devono avere in coloro i quali sono chiamati ad esercitare compiti pregnanti, delicati, che incidono sui diritti fondamentali. Come è stato efficacemente sottolineato, lo «onore» che si impone a coloro che esercitano funzioni pubbliche (art. 54, secondo comma, Cost.) «richiama un vincolo particolarmente qualificato di “devozione” nei confronti della Repubblica, in nome del quale le funzioni pubbliche sono esercitate e che offre fondamento ai molteplici doveri o obblighi definiti ogni qualvolta dall'ordinamento» (Roberto Cavallo Perin).

L'essenzialità dell'attività svolta dalla Polizia di Stato, la cui vocazione, ha rimarcato il Capo dello Stato, è quella ad «essere interprete, con logiche di prossimità, dei compiti affidati dalla Repubblica al Corpo, a garanzia della tutela delle libertà dei cittadini», in vista della «affermazione della legalità», apportando un insostituibile «contributo alla coesione sociale» (Messaggio del Presidente della Repubblica, On. Sergio Mattarella, in occasione della cerimonia celebrativa del 170° anniversario di fondazione della Polizia di Stato), dà ragione della centralità e delicatezza del tema della responsabilità disciplinare degli appartenenti alla stessa. Si tratta infatti di garantire il ragionevole bilanciamento della congrua tutela dei valori presidiati dal codice disciplinare e delle situazioni giuridiche soggettive degli appartenenti al Corpo.

Pier Francesco Iovino, grazie alla sua esperienza specifica, di dirigente della Polizia di Stato, ed all'attività pubblicistica e formativa in cui è stato impegnato, svolge una completa ricognizione della complessa regolamentazione del tema della responsabilità disciplinare degli appartenenti alla Polizia di Stato. La monografia procede da una chiara illustrazione della natura e finalità della responsabilità disciplinare, dei principi generali che la governano, per poi analizzare, in dettaglio, i precetti, le sanzioni ed il procedimento attraverso cui queste sono irrogate, avendo sempre preciso riguardo agli orientamenti della giurisprudenza, così da offrire agli studiosi ed ai pratici la chiave per orientarsi nella corretta applicazione del codice disciplinare.

Luigi Salvato
Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

Premessa

Surtout pas de zèle, soprattutto non troppo zelo.

La celebre frase del principe di Talleyrand-Périgord appare perfetta per illustrare la modalità corretta dell'esercizio del potere disciplinare da parte del datore di lavoro, sia esso pubblico o privato.

È ben vero che i due settori appaiono permeati da interessi differenti che si traducono, a loro volta, in un diverso atteggiarsi del potere sanzionatorio disciplinare. Tuttavia, in entrambe le ipotesi, ogniqualvolta il datore di lavoro, chiamato a valutare il comportamento del dipendente, esercitasse lo *ius corrigendi* in modo ottuso, rischierebbe di determinare conseguenze peggiori di quelle che l'adozione del provvedimento disciplinare dovrebbe contrastare.

L'esercizio del potere disciplinare, difatti, deve muoversi sul filo di un sottile equilibrio per non scadere, da un lato, nella parossistica ricerca di un colpevole a tutti i costi e di una sanzione "esemplare" e, dall'altro, evitando di ridursi in un "perdonismo" insensato e deleterio che favorirebbe il lassismo e il malcostume sul posto di lavoro. Entrambi gli eccessi determinerebbero gravose conseguenze, finendo per ritorcersi contro chi dovesse malamente esercitare le proprie prerogative datoriali.

Infatti, l'eccesso punitivo, immotivato, non sfuggirebbe alla scure del giudice amministrativo. Al contrario, l'indulgenza ingiustificata provocherebbe il malcontento nel personale rispettoso delle norme di condotta. Appare allora chiaro come sia il buon senso, più che la conoscenza di norme e codicilli, a dover sempre guidare il titolare della potestà disciplinare.

Focalizzando l'attenzione sul procedimento disciplinare a carico degli appartenenti alla Polizia di Stato (benché la considerazione possa essere estesa al personale di tutte le Forze di polizia), balza all'evidenza come questi siano sottoposti ad un compendio di regole di condotta molto più stringenti di quelle applicabili al restante pubblico impiego. Questo severo regime è

correlato alla particolare funzione che lo Stato affida al poliziotto, la difesa dell'ordinato vivere civile, che richiede, per essere credibile agli occhi della collettività, che la figura dell'operatore sia scevra da ombre e pettegolezzi.

Ed è proprio per la necessità di tutelare il proprio decoro e l'immagine dell'istituzione percepita dalla collettività, che l'Amministrazione della pubblica sicurezza si contraddistingue da sempre per la severità e per il rigore con cui persegue gli illeciti disciplinari, come peraltro riconosciuto anche dalla Corte dei Conti.

In questo contesto si colloca il manuale che il lettore si appresta a leggere, costruito attraverso il commento articolo per articolo del regolamento delle sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza, introdotto dal D.P.R. n.737 del 1981.

Partendo da questa premessa, si è voluto intraprendere un percorso innovativo, basato su un approccio alla materia imperniato sulla ricostruzione complessiva dei principi generali che governano il procedimento disciplinare di diritto pubblico e di come essi operino nell'ordinamento "speciale" (art. 3 della legge 121/81) della Polizia di Stato.

Il testo, infatti, vuole fornire un'approfondita analisi di ciascun istituto operante nel procedimento e quale ne sia la "ratio" sia rispetto al diritto disciplinare *tout court* che rispetto al più generale diritto amministrativo.

Il manuale, tuttavia, non vuole essere solo uno studio "teorico" del procedimento disciplinare, ma anzi nasce anche, e forse principalmente, con l'obiettivo di spiegarne ogni aspetto pratico, anche il più marginale.

La mera lettura delle norme disciplinari, infatti, non basta a superare tutte le criticità che i soggetti, coinvolti a vario titolo nel procedimento, incontrano nella prassi operativa.

Diviene allora imprescindibile individuare come il giudice abbia poi in concreto interpretato le stesse. A questo fine, oltre a consultare le pochissime fonti dottrinarie disponibili si è operata una ricerca fittissima e accurata della giurisprudenza in materia, in alcuni casi difficile da reperire perché presente solo in raccolte cartacee.

La necessità di questo approccio alla materia mi apparve chiara quando, nell'ormai lontano 2005, fui assegnato all'Ufficio Disciplina della Questura di Napoli e fui preso da un senso di smarrimento nel dovermi cimentare in un settore così delicato, e fino a quel momento per me sconosciuto, aggravato dalle scarse fonti cui attingere. Ed è proprio così che incominciò a prendere corpo un massimario personale, diviso per argomenti, che ora – con i dovuti aggiornamenti e con l'esperienza derivante dall'*ingravescentem aetatem* – vede la luce.

Lascio al lettore giudicare se gli obiettivi dell'autore siano stati centrati.

Sento, però, il bisogno di ringraziare il Prefetto Oscar Fiorioli che tanti anni fa, da Questore di Napoli, ebbe fiducia in un giovanissimo funzionario dell'Ufficio disciplina, e condivise con me, nello scetticismo di colleghi più anziani, orientamenti che allora parvero avanguardistici e che sono oggi, invece, largamente condivisi.

Per fortuna il tempo mi ha dato ragione.

Questo testo non avrebbe visto la luce, però, se non fossi stato invogliato dal Prefetto Maria Teresa Sempreviva, cui va tutta la mia riconoscenza per la stima accordata.

Non posso, poi, non ringraziare i colleghi Massimo Ucci, Giulia Tondini, Giuseppe Sofia, Sara Puzzer e Francesca De Chiara per l'aiuto, a vario titolo, fornito nella stesura del testo.

Sento poi di dover ricordare il compianto Prefetto Carlo Mosca, i cui insegnamenti hanno guidato la stesura di questo manuale ed il Presidente emerito della Corte Costituzionale Giuseppe Tesaro a cui mi sarebbe piaciuto richiedere, se il destino non avesse deciso diversamente, una lettura critica e severa delle bozze del testo.

E infine, ringrazio la mia famiglia per la pazienza con cui sopporta la mia ultradecennale scarsa presenza nella quotidianità.

Scario, agosto 2022

Cenni preliminari sul procedimento disciplinare

Qualunque organizzazione strutturata sulla base della distribuzione di compiti e funzioni tra i suoi componenti deve dotarsi di regole che assicurino il proprio funzionamento le quali, per essere efficaci, devono prevedere conseguenze per il caso che vengano violate.

Il sistema di precetti che disciplina l'ordinato svolgimento delle attività in ambito lavorativo viene usualmente indicato con il termine di codice disciplinare, regolamento di disciplina o con altri termini simili che indicano il complesso di regole la cui violazione determina l'insorgere di una particolare forma di responsabilità, quella disciplinare, che la dottrina¹ ritiene essere, almeno nell'ambito del pubblico impiego, una particolare figura di responsabilità amministrativa.

«Si hanno quindi procedimenti disciplinari sia nei gruppi burocratici (dipendenti civili dello Stato e dei singoli enti pubblici), sia nei corpi organizzati (militari o non militari), sia negli ordini e nei collegi professionali sia anche in gruppi pubblici di imprenditori. Ciascuno ha la sua disciplina, intesa nel senso di corpo di regole d deontologia, e quindi un suo codice di mancanze disciplinari»².

Il procedimento disciplinare rappresenta, pertanto, uno speciale procedimento amministrativo che si svolge all'interno dell'ordinamento particolare al quale appartiene il «trasgressore» (impiegato, militare, libero professionista, ecc.) e che può concludersi mediante l'adozione di un provvedimento finale sanzionatorio.

Tale provvedimento, definito «sanzione disciplinare», consiste nel provvedimento amministrativo con cui viene punito il comportamento del dipendente che si ponga in contrasto con l'ordinamento speciale dell'Amministrazione.

¹ Alessi R., *Responsabilità amministrativa*, in Nss. D.I. XV, Torino, 1968.

² Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1988.

Il potere disciplinare si atteggia, però, diversamente a seconda che il rapporto di lavoro sia pubblico o privato.

In linea generale **in ambito privatistico** il rapporto tra datore di lavoro e impiegati è disciplinato dal contratto quale fonte giuridica dei diritti e doveri del dipendente. Il fondamento del potere disciplinare si rinviene, in questo caso, nel rapporto di subordinazione del lavoratore rispetto al datore di lavoro che può esercitare le sue prerogative nell'ambito della cornice normativa disegnata dal legislatore.

In estrema sintesi gli articoli 2014 e 2105 c.c. pongono in capo al lavoratore l'obbligo di diligenza nella prestazione lavorativa e l'obbligo di fedeltà mentre l'articolo 2106 prevede che l'inosservanza di tali obblighi possa dar luogo a sanzioni disciplinari, secondo la gravità dell'infrazione. L'articolo 7 della legge 20 maggio 1970 n. 300 reca invece le modalità e i limiti entro cui il potere disciplinare può essere esercitato

Nell'ambito del pubblico impiego, invece, alcuni ritengono che il fondamento del potere disciplinare derivi dall'articolo 97 Cost., secondo comma, secondo il quale i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Altri indicano quale fonte del potere disciplinare l'art. 98 Cost., il quale stabilisce che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione oppure nell'art. 54, co. 2, Cost., nella parte in cui è stabilito il dovere di adempiere con fedeltà ed onore le funzioni pubbliche.

Per quel che concerne la normativa di rango primario la disciplina fondamentale in materia di pubblico impiego è rappresentata dal Titolo VII del d.P.R. 10/01/1957 n. 3 – Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (di seguito T.U. n. 3/57).

La normativa generale viene integrata per la Polizia di Stato dal d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 – Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti (di seguito Regolamento di disciplina).

Appare, però, opportuno segnalare una singolarità che affligge il Regolamento sin dalla sua adozione.

E invero in una razionale scansione temporale il complesso delle norme sanzionatorie avrebbe dovuto seguire cronologicamente l'adozione del codice comportamentale secondo lo schema precetto – sanzione.

Così però non è avvenuto nel caso dell'ordinamento della P.S. atteso che il richiamato d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, ha anticipato di quattro anni il d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782 che reca il Regolamento di servizio della Polizia di Stato (di seguito Regolamento di servizio).

Le ragioni di una simile “torsione temporale” devono ricercarsi nel contesto storico che ha portato alla “smilitarizzazione” della Polizia di Stato con la legge 1° aprile 1981, n. 121.

La necessità, infatti, di dotare la neonata Amministrazione civile di P.S. di un codice disciplinare immediatamente applicabile fu la molla decisiva che portò all’adozione del d.P.R. n. 737/81 senza attendere la definizione del Regolamento di servizio che venne adottato solo nel 1985.

Il Regolamento di disciplina per la Polizia di Stato è stato elaborato in conformità ai principi di delega contenuti nell’articolo 70 della L. n. 121/81 che indicava i seguenti principi e criteri direttivi che sono stati poi trasfusi nel Regolamento:

1. previsione delle sanzioni disciplinari in ordine crescente di gravità: richiamo orale, richiamo scritto, pena pecuniaria, deplorazione, sospensione dal servizio, destituzione;
2. indicazione per ciascuna sanzione delle trasgressioni per le quali è inflitta (principio di tipicità), e graduazione delle sanzioni rispetto alla gravità delle trasgressioni (principio di gradualità), tenuto conto delle particolari esigenze di servizio;
3. previsione della pena pecuniaria in misura non superiore a cinque trentesimi della retribuzione mensile e della possibilità di sostituirla, per gli allievi degli istituti di istruzione, con la consegna in istituto per un periodo non superiore a cinque giorni;
4. previsione che la deplorazione, cumulabile anche con la pena pecuniaria, comporti il ritardo di un anno nell’aumento periodico dello stipendio o nell’attribuzione della classe di stipendio superiore;
5. previsione che la sospensione dal servizio non sia di durata superiore a sei mesi, vada dedotta dal computo dell’anzianità, comporti la privazione della retribuzione mensile, salva la concessione di un assegno alimentare pari alla metà di questa, nonché un ritardo fino a tre anni nelle promozioni o nell’aumento periodico dello stipendio o nell’attribuzione di una classe superiore di stipendio;
6. previsione che la destituzione venga inflitta per mancanze la cui gravità, desunta dalla specie o dalla reiterazione dei comportamenti in contrasto con i doveri e le esigenze del servizio di polizia, renda incompatibile la permanenza del responsabile nell’Amministrazione della pubblica sicurezza; previsione della destituzione di diritto a seguito di condanna definitiva per gravi delitti non colposi, di interdizione anche temporanea dai pubblici uffici o di applicazione di una misura di sicurezza o di prevenzione;

7. regolamentazione del procedimento per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari secondo i seguenti criteri: determinazione degli organi competenti a infliggere la sanzione; obbligo di motivazione della stessa; facoltà dell'interessato di ricorrere avverso la sanzione inflitta; determinazione degli organi per il riesame delle sanzioni e lo svolgimento degli accertamenti necessari; previsione che detti organi abbiano carattere collegiale per le sanzioni più gravi della pena pecuniaria; presenza in tali organi di una rappresentanza del personale designata dai sindacati di polizia più rappresentativi; garanzia del contraddittorio; facoltà dell'inquisito, per le sanzioni più gravi della deplorazione, di farsi assistere da un difensore appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza; previsione che gli accertamenti per le trasgressioni comportanti le sanzioni disciplinari della sospensione dal servizio e della destituzione vengano svolti da superiori gerarchici appartenenti a servizio diverso da quello dell'inquisito;
8. previsione che, in caso di procedimento disciplinare connesso con procedimento penale, il primo rimanga sospeso fino all'esito del secondo; previsione dei casi di sospensione cautelare dalle funzioni in pendenza di procedimento penale;
9. previsione dei casi e delle modalità di riapertura dei procedimenti disciplinari;
10. previsione di norme transitorie per il trasferimento ai nuovi organi disciplinari dei procedimenti pendenti alla entrata in vigore delle norme delegate.

Il d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, a dispetto del *nomen iuris* non è un regolamento ma in quanto decreto delegato perché attuativo della delega di cui all'art. 70 citato, è **atto normativo di rango primario**.

Ne consegue che eventuali modifiche a tale provvedimento potranno essere apportate solo con un provvedimento di pari rango.

Il Regolamento sotto il profilo dell'alberatura strutturale si compone del titolo I a sua volta suddiviso in una parte sostanziale (Capo I, artt. 1-8), recante gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni e una parte concernente i provvedimenti cautelari (Capo I, artt. 9-11); di un titolo II suddiviso in una parte riguardante i principi generali (Capo II, artt. 12-16) una concernente le procedure dei diversi procedimenti disciplinari (Capo II, artt. 16-21) e una riguardante le impugnazioni (Capo II, artt. 22-25); un Titolo III recante (artt. 26-27) concernente la riapertura del procedimento disciplinare; del Titolo IV recante norme transitorie.

Dal punto di vista procedimentale il Regolamento di disciplina si caratte-

rizza per il fatto di contenere una serie di disposizioni specifiche per il procedimento disciplinare della Polizia di Stato laddove, per tutto quanto non previsto, fa rinvio al T.U. n. 3/57 che all'articolo 78 e seguenti regola in via generale il procedimento disciplinare del pubblico impiego.

A questo proposito, per completezza di esposizione, deve darsi atto che con il d. lgs. 30/03/2001 n. 165 il sistema del pubblico impiego ha conosciuto una profonda rivisitazione che ha portato alla scissione tra quello che viene definito “**pubblico impiego puro**”, che continua a restare disciplinato secondo le regole del diritto pubblico – tra le altre il T.U. n. 3/57 – e il “**pubblico impiego privatizzato**”, all'interno del quale sono confluiti quasi tutti i settori del lavoro alle dipendenze della P.A.

In particolare ai sensi dell'articolo 3 del citato decreto legislativo **restano in regime di diritto pubblico** e disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento nonché i professori e i ricercatori universitari, a tempo indeterminato o determinato.

Alla luce di quanto sopraesposto per comprendere la struttura dell'ordinamento disciplinare occorre soffermarsi dapprima sui principi generali contenuti nel richiamato T.U., n. 3/57.

Il provvedimento si caratterizza per la previsione di una serie di doveri del pubblico impiegato che la dottrina³ ha così suddiviso:

- a) **trasgressione dei doveri d'ufficio** (ad es. grave negligenza in servizio; irregolarità nell'ordine di trattazione degli affari; inosservanza dei doveri di ufficio; contegno scorretto verso i superiori, i colleghi, i dipendenti e il pubblico; comportamento non conforme al decoro delle funzioni; violazione del segreto di ufficio);
- b) **mancanza a doveri metagiuridici detti anche doveri deontologici**, concretantisi in violazioni di doveri di natura etica connessi all'esercizio della funzione. In tali casi vengono in rilievo condotte *non decorose, disonorevoli, immorali, scorrette*, ecc. Il T.U., n. 3/57 non precisa il comportamento vietato, ma con una «norma in bianco» fa obbligo di conformarsi a regole metagiuridiche dagli ampi margini interpretativi. Si parla in questo caso di violazioni di norme deontologiche che, seppure

³ Bortolotti D., *Le Sanzioni disciplinari nel pubblico impiego*, Encicl. Giur., XXVIII, Roma, 1988.

non codificate, sono sempre inerenti all'esercizio della pubblica funzione dell'impiegato e imposte attraverso il rinvio ad alcune qualità etiche richiamate in disposizioni disciplinari.

Volgendo ora lo sguardo all'ordinamento della Polizia di Stato i doveri gravanti sull'appartenente si rinvencono *in primis* nel Regolamento di servizio e solo in via sussidiaria nell'ambito del T.U. n. 3/57.

Tutto ciò premesso è possibile fare alcune riflessioni che permettono di cogliere la principale e fondamentale differenza dell'atteggiarsi del potere disciplinare a seconda che la violazione riguardi il settore privato o il pubblico impiego.

Una prima considerazione porta a constatare come nel pubblico impiego solo in via astratta possa parlarsi di datore di lavoro attesa la natura impersonale dell'Amministrazione.

Connessa alla precedente è la considerazione che **nell'impiego privato** le norme disciplinari sono poste a tutela dell'interesse del datore di lavoro mentre **nell'impiego pubblico** esse mirano a garantire il buon andamento dell'Amministrazione e la sua imparzialità che costituiscono "beni giuridici" da tutelare non solo nell'interesse dell'Ente di appartenenza ma anche della collettività.

Inoltre mentre nel primo caso **il datore di lavoro è libero di scegliere se sanzionare o meno** il proprio dipendente nell'ambito del pubblico impiego **l'esercizio dell'azione disciplinare si presenta come obbligatorio**, in quanto finalizzato ad assicurare il buon andamento dell'Amministrazione.

Con riferimento alla Polizia di Stato il **principio dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare** trova la propria previsione nell'articolo 10 del Regolamento di servizio.

La norma in modo testuale 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.*

Il superiore che rilevi eventuali infrazioni disciplinari commesse dal personale non direttamente da lui dipendente deve curare che il medesimo venga identificato, che sia fatta constatare la mancanza al responsabile e che si riferisca con immediatezza al dirigente dell'ufficio o reparto dal quale il personale stesso dipende, perché sia avviata, ove del caso, la azione disciplinare».

Al fine di evitare possibili fraintendimenti occorre, tuttavia, chiarire che l'obbligatorietà della contestazione di comportamenti disciplinarmente rilevanti non significa che a essa faccia automaticamente seguito l'irrogazione di una sanzione.

Un conto, infatti, è vigilare sul corretto funzionamento dell'apparato amministrativo e un altro è sanzionare la condotta che si ritiene abbia causato una disfunzione.

Si pensi al caso del dipendente che non abbia rispettato la tempistica assegnata per la conclusione della pratica a causa dell'eccessivo carico di lavoro. Dal punto di vista "formale" egli è responsabile del ritardo ma dal punto di vista "sostanziale" tale ritardo potrebbe essere ritenuto scusabile perché dovuto alle condizioni di lavoro e non a colpa del dipendente stesso.

Ma quand'anche il disservizio sia imputabile al dipendente non sempre quest'ultimo è meritevole di sanzione.

Nell'esempio fatto poc'anzi ove il ritardo nella trattazione della pratica sia dovuto al sovraccarico di lavoro non si vede quale effetto "virtuoso" o "correzionale" produrrebbe l'eventuale sanzione qualora responsabile del ritardo sia un dipendente "modello".

In altri termini sebbene non esplicitamente prevista si ritiene che operi anche nel procedimento disciplinare l'esimente della «non punibilità per scarsa rilevanza del fatto».

L'esimente in parola risulta oggi codificata *in expressis* dall'art. 3-*bis* del d.lgs n. 109 del 2006, nell'ambito dei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati sebbene anche in passato fosse applicato in via di fatto.

Sul punto, con riferimento al procedimento disciplinare dei magistrati è stato rilevato che con l'art. 3-*bis*, è stato introdotto sostanzialmente nella materia disciplinare il principio di offensività, proprio del diritto penale, secondo il quale la sussistenza dell'illecito va comunque riscontrata alla luce della lesione o messa in pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma, con accertamento in concreto effettuato *ex post*. In altri termini il legislatore può introdurre, nell'ambito della sua discrezionalità, una soglia minima sotto la quale il fatto oggettivamente valutato non ha rilevanza ai fini sanzionatori⁴.

L'applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto lungi dal voler assicurare una illegittima impunità mira al bilanciamento tra un'applicazione formale ed intrinsecamente ingiusta della norma e l'interesse sostanziale al buon andamento dell'Ufficio.

In coerenza con quanto sopra delineato certa dottrina⁵ ha rilevato che le disposizioni in materia disciplinare, con l'uso di «concetti elastici» e «preetti indeterminati» giungono ad attribuire all'Amministrazione **la facoltà di stabilire essa stessa e discrezionalmente** quali comportamenti debbano essere repressi.

⁴ Si veda l'art. 316-*ter* c.p., comma 2; Cass. pen., sez. V, 26/06/2009, n. 31909.

⁵ Speranza N., *Considerazioni sul potere disciplinare della P.A.*, in Nuova rass., 1966, 2862.

A tentare di ricondurre entro i binari della tassatività e non arbitrarietà la potestà disciplinare dell'Amministrazione il legislatore intervenne con la legge-quadro del pubblico impiego, l. 29.3.1983, n. 93, che all'art. 22, stabiliva che «*Il dipendente che contravviene ai doveri del proprio ufficio è soggetto alle sanzioni disciplinari previste dalla legge solo per atti che rientrano in categorie determinate*».

Dal canto suo l'ordinamento disciplinare della Polizia di Stato sebbene mutui dal T.U., n. 3/57 la bipartizione della tipologia di doveri (doveri d'ufficio e doveri metagiuridici) si differenzia dalla disciplina generale del pubblico impiego perché individua le violazioni dei doveri d'ufficio in modo meno generico e più puntuale.

È forse questa maggior determinazione delle condotte rilevanti, desumibili dal combinato disposto del regolamento di servizio e del Regolamento disciplinare, che ha portato la giustizia amministrativa⁶ a ritenere conforme al principio di legalità l'azione disciplinare dell'Amministrazione di pubblica sicurezza.

A conforto della tesi della rilevanza anche nel procedimento disciplinare della Polizia di Stato dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto si colloca anche la disciplina relativa alla sindacabilità in sede giurisdizionale delle decisioni dell'Amministrazione.

Al riguardo, infatti, i giudici amministrativi sono soliti affermare che il regolamento di disciplina reca degli elastici criteri generali che disvelano anche testualmente l'assai ampia discrezionalità conferita, *in subiecta materia*, all'autorità, il cui autonomo *spatium deliberandi* si estende sino al *limes*, questo solo sindacabile dal giudice amministrativo, della macroscopica abnormità, della insostenibile illogicità, della conclamata erroneità fattuale, quali sintomi di un uso non semplicemente opinabile, ma intrinsecamente patologico del potere conferito⁷.

Più in dettaglio la giurisprudenza amministrativa ripete a mo' di mantra che «*la valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati in relazione all'applicazione di una sanzione disciplinare, costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, non sindacabile in via generale dal giudice della legittimità, salvo che in ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento. In particolare, le norme*

⁶ TRGA Trentino-Alto Adige Trento, sez. Unica, sent. 01/07/2021, n. 111; Cons. Stato, sez. IV, sent. 23/03/2020, n. 2020; Cons. Stato, sez. VI, sent. 20/04/2017, n. 1858; Cons. Stato, sez. III, sent. 20/03/2015, n. 1537.

⁷ Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 04/01/2021, n. 18.

relative al procedimento disciplinare sono necessariamente comprensive di diverse ipotesi e, pertanto, spetta all'Amministrazione, in sede di formazione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto tra l'infrazione e il fatto, il quale assume rilevanza disciplinare in base a un apprezzamento di larga discrezionalità».

La natura giuridica del procedimento disciplinare a carico degli appartenenti della Polizia di Stato. Il procedimento disciplinare come species del procedimento amministrativo

Dottrina e giurisprudenza si sono interrogate sulla natura giuridica del procedimento disciplinare dividendosi tra coloro che sostengono la natura “penale” della sanzione disciplinare alla luce della giurisprudenza europea e coloro che ne affermano la natura “amministrativa”.

L’adesione all’una o all’altra teoria rileva, in primo luogo, ai fini dell’applicazione del *principio del ne bis in idem* nel caso in cui il medesimo fatto sia punibile contemporaneamente quale reato e quale illecito disciplinare.

Coloro che enfatizzano la natura “punitiva” della sanzione disciplinare rilevano che il procedimento disciplinare assume forme tendenti ad adeguarsi al modello del procedimento penale, con conseguente necessità di assicurare all’inquisito **un efficace diritto alla difesa**, posto che in esso si realizza l’accertamento dei fatti contestati e la conseguente applicazione di un provvedimento sanzionatorio.

La ricostruzione in termini penalistici consegue anche dall’adesione alla tesi secondo la quale il complesso delle norme disciplinari è posto a presidio sia di interessi propri dell’Amministrazione di appartenenza che della collettività. Secondo tale impostazione, infatti, viene all’evidenza il collegamento con la disciplina del procedimento penale, anch’esso volto alla tutela di interessi della comunità.

Nel senso dell’omogeneità della sanzione disciplinare a quella penale si colloca una recente pronuncia¹ del giudice amministrativo secondo la quale la giurisprudenza della CEDU appare da qualche anno consolidata nell’affermare il principio di unitarietà della “funzione afflittiva”.

È cioè irrilevante la qualificazione – penale o amministrativa – nell’ordinamento interno della sanzione al fine di rendere o meno applicabili le garan-

¹ Tar Lombardia, Milano, sez. III, sent. 23/10/2017, n. 2012.

zie anche procedurali previste per il processo penale, per cui anche nella materia disciplinare trovano ingresso gli artt. 24 e 111 Cost. in tema di giusto processo, imponendo, tra l'altro, una specifica procedura e una rigorosa tempestività di contestazione degli addebiti che consenta all'interessato un effettivo esercizio del diritto di difesa.

In termini generali sarebbe penale quella sanzione in grado di incidere sulla libertà personale e sui diritti costituzionali fondamentali dell'incolpato, così come affermato nella nota sentenza *Engel e altri c. Paesi Bassi* (CEDU, 8 giugno 1976) della Corte Europea dei diritti dell'uomo. Conseguentemente anche la sanzione disciplinare che incida su tali diritti andrebbe considerata "penale" nell'accezione datane dalla Corte Europea.

Per il prevalente orientamento², invece, il procedimento disciplinare ha lo scopo di tutelare gli interessi essenzialmente propri dell'Amministrazione ed è connesso all'organizzazione dell'impiego. Esso pertanto **ha natura amministrativa** e si svolge secondo i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

È stato osservato in primo luogo che il dubbio sulla natura penale della sanzione disciplinare potrebbe porsi solo con riferimento alla sospensione dal servizio e la destituzione atteso che solo in queste due ipotesi si riscontra una possibile compressione di quegli interessi di rango costituzionale che la sentenza *Engel* intendeva tutelare.

Con riferimento a tali sanzioni più gravi è stato, altresì, rilevato che al fine di stabilire la sussistenza di un'"accusa in materia penale", occorre tener presente **tre criteri**: la **qualificazione giuridica della misura** in causa nel diritto nazionale, la **natura** stessa di quest'ultima, e la **natura e il grado di severità della "sanzione"**³.

Ebbene la verifica operata sulla base dei tre criteri così come elaborati dalla sentenza *Engel e altri c. Paesi Bassi* porta a concludere per la natura non penale della destituzione dal servizio disciplinare (ed a maggior ragione per la sospensione dal servizio)⁴.

Nessun problema sorge con riferimento al **primo criterio** atteso che nessuna norma qualifica tale provvedimento disciplinare come penale. Quanto alla **natura della sanzione** è agevole rilevare come la natura sostanziale della sanzione sia indubbiamente non penale, non essendo inflitta dall'Autorità giudiziaria, ma dall'Amministrazione/datore di lavoro ed apparendo finalizzata alla tutela degli interessi specifici dell'ordinamento settoriale di volta in

² Tar Calabria, Reggio Calabria, sent. 10/04/2015, n. 355.

³ Così CEDU, sez. II, 04/03/2014, n. 18640.

⁴ Tar Toscana, Firenze, sez. I, sent. 16/01/2019, n. 99.

volta interessato e non dei valori primari dell'intera collettività (come per il diritto penale).

Si tratta, infatti, di sanzione non automatica, ma applicata nell'autonomia propria del diritto disciplinare ed è pertanto del tutto assente un qualche collegamento automatico con la condanna riportata dal ricorrente in sede penale (che assume efficacia di giudicato *ex art. 653*, comma 1-*bis* del c.p.p. solo per quello che riguarda la sussistenza del fatto, la sua illiceità penale e l'affermazione che l'imputato lo ha commesso, ma non esclude la necessità che la rilevanza del fatto sia autonomamente valutata dall'amministrazione nell'autonomia del diritto disciplinare).

Per quel che concerne il **terzo criterio** (natura e grado di severità della sanzione) alla luce della successiva giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo deve concludersi per la natura non penale di sanzioni disciplinari pur fortemente incidenti sulla sfera lavorativa del sanzionato, come il collocamento a riposo d'ufficio (CEDU, sez. III, 13 settembre 2007, n. 27521 *Moulet c. France*) o il congedo obbligatorio di un Ufficiale dell'Esercito (CEDU, sez. II, 11 settembre 2007 n. 59773/00, *Sukiit c. Turkey*) ritenendo dette sanzioni giustificate dalla mancanza ai doveri propri del pubblico dipendente poste in essere dall'incolpato, così valorizzando espressamente una considerazione in termini non penali delle dette sanzioni.

In buona sostanza, l'esame della fattispecie secondo i tre criteri previsti da CEDU 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi* porta pertanto a concludere per l'impossibilità di qualificare in termini di sanzione penale la sanzione disciplinare inflitta al ricorrente all'esito del procedimento disciplinare.

La sanzione disciplinare assolve, infatti, a una funzione diversa da quella della sanzione penale in quanto la prima risponde alla necessità di garantire **l'integrità del rapporto di fiducia** che intercorre tra il datore di lavoro ed i suoi dipendenti, tanto è vero che presupposto per la sua applicazione non è necessariamente l'aver commesso un fatto penalmente rilevante. In questo senso, dunque, appare improprio il richiamo ai principi ordinamentali posti a presidio della giustizia del processo e proporzionalità della pena.

Ad esso non si applica tanto l'art. 111 Cost. (con i correlativi ivi enunciati principi del giusto processo, pertinenti alla sola attività giurisdizionale), quanto piuttosto l'art. 97, comma 1, Cost., secondo il quale vanno assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione⁵.

Sul piano dell'ordinamento nazionale come affermato dalla Corte Costituzionale, il procedimento disciplinare è configurato dalle leggi vigenti come

⁵ Cass. civ., sez. Unite, 20/11/1992, n. 12391.

un procedimento amministrativo, che, sebbene tenda a riconoscere uno spazio sempre maggiore a principi di razionalizzazione delle procedure ispirati ai modelli giurisdizionali (cfr. sent. n. 971 del 1988, nonché sent. n. 40 del 1990 e sent. n. 158 del 1990), sfocia in un provvedimento di carattere non giurisdizionale, adottato da un' autorità amministrativa superiore e soggetto al regime delle impugnazioni proprio degli atti amministrativi⁶.

Del resto la potestà disciplinare, nelle sue forme proprie, opera in sfera diversa da quella che inerisce al magistero penale, tant'è che di regola anche le formule assolutorie, fatta eccezione della pronuncia perché il fatto non sussiste, ovvero l'imputato non lo ha commesso, non precludono ingresso all'azione disciplinare.

Le sanzioni disciplinari costituiscono **pene private** caratteristiche dell'organizzazione del rapporto di lavoro, che sono dirette ad assicurare l'ordinato svolgimento del rapporto di servizio e non adempiono a una funzione di risarcimento del danno o di ristoro patrimoniale. La loro applicazione prescinde pertanto dall'allegazione e dalla prova di un effettivo pregiudizio: altro è la responsabilità disciplinare, altro la responsabilità civile⁷.

La giurisprudenza Costituzionale ha ripetutamente affermato che la sanzione amministrativa, quando non sia meramente risarcitoria o ripristinatoria o revocatoria, ha bensì carattere eterogeneo afflittivo, ma va tenuta assolutamente distinta dalla sanzione penale, soprattutto perché adempie a funzioni diverse.

La Corte Costituzionale⁸ ha definito il diritto disciplinare come *ius singulare*, sostenendo che né talune apparenti affinità esteriori del procedimento disciplinare amministrativo, né quelle analoghe adombrate dalle sanzioni disciplinari (derivanti soltanto dal comune carattere punitivo) possono mai fondare una comparazione con l'illecito e con le sanzioni penali, attesa la loro natura assolutamente diversa e le ben distinte funzioni cui adempiono i due settori.

⁶ Corte cost., 22/06/1992, n. 289. Il procedimento disciplinare legislativamente previsto per i magistrati, invece, consiste in «un giudizio che si svolge secondo moduli giurisdizionali», al quale sono applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni sul processo penale relative all'istruzione e al dibattimento; la cui decisione è demandata a un collegio composto in prevalenza da "pari" ed espressione, comunque, di un organo, quale il Consiglio Superiore della Magistratura, appositamente istituito dalla Costituzione a tutela dell'indipendenza dei giudici e dell'autonomia dell'ordine giudiziario (cfr. sent. n. 145 del 1976); e la cui pronuncia è sottoposta a un regime di impugnazione costituito dal ricorso diretto alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, oltre a essere soggetta a revisione secondo modalità e a condizioni non dissimili da quelle previste per l'analogo istituto processuale penale.

⁷ Tar Liguria, Genova, sez. II, 02/03/2005, n. 308.

⁸ Corte cost., 07/11/1989, n. 490.

Si può, quindi, concludere che la sanzione disciplinare rappresenta una *species* del *genus* delle sanzioni amministrative punitive.

Tuttavia appare opportuno ricordare che nella determinazione dei principi applicabili al procedimento disciplinare non è possibile “attingere” dalla disciplina contenuta della legge n. 689/1981.

L’art. 12 di tale legge (“Ambito di applicazione”), infatti, recita: «*Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari.*».

Le richiamate disposizioni di cui al Capo I, della L. 24 novembre 1981, n.689, sono dotate di applicazione generale dal momento che, in base all’art. 12, le stesse devono essere osservate con riguardo a tutte le violazioni aventi natura amministrativa per le quali è comminata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro. L’intento del legislatore è stato quello di assoggettare a uno statuto unico ed esaustivo (e con un medesimo livello di prerogative e garanzie procedurali per il soggetto inciso) tutte le ipotesi di sanzioni amministrative pecuniarie, sia che siano attinenti a reati depenalizzati sia che conseguano a illeciti qualificati *ab origine* come amministrativi, con la sola eccezione delle violazioni disciplinari e di quelle comportanti sanzioni non pecuniarie.

Tuttavia l’ampia portata precettiva è stata esclusa dal legislatore in presenza di una diversa regolamentazione da parte di fonte normativa, pari ordinata, come avviene nel caso dei procedimenti disciplinari previsti per ogni amministrazione che per il loro carattere di specialità si configuri idonea a introdurre deroga alla norma generale e di principio⁹.

Se si accoglie la tesi della natura amministrativa del procedimento disciplinare appare allora corretto affermare che rispetto a tale procedimento non operi il principio di “giusto processo” ma quello del “**giusto procedimento**” di cui alla legge 241/1990.

È, pertanto, nella fondamentale legge sul procedimento amministrativo che devono rinvenirsi in via prioritaria i principi che governano l’esercizio del potere disciplinare.

Le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione¹⁰, hanno ulteriormente chiarito che il procedimento disciplinare ha sì natura amministrativa, ma

⁹ Cons. Stato, sez. V, sent. 22/10/2015, n. 4866; Cass. Civ., sez. I, 28/08/1997, n. 8162; Cons. Stato, VI, 20/10/2004, n. 6901.

¹⁰ Cons. Stato, VI, 20/10/2004, n. 6901.