



Segreteria Nazionale
Via Farini, 62 - 00185 Roma
Tel. +39 06 48903773 - 48903734
Fax: +39 06 62276535
coisp@coisp.it
www.coisp.it

COISP · COORDINAMENTO PER L'INDIPENDENZA SINDACALE DELLE FORZE DI POLIZIA

Prot. 680/16 S.N.

Roma, 25 luglio 2016

AL SIGNOR CAPO DELLA POLIZIA
Direttore Generale della Pubblica Sicurezza
Prefetto Franco GABRIELLI

OGGETTO: Tutela legale - L'art. 33 del D.P.R. 395/1995 è tutt'ora in vigore.

Preg.mo Signor Capo della Polizia,

il COISP da sempre svolge un'attività sindacale che sebbene attenta al rispetto delle norme contrattuali, degli accordi di secondo livello e di tutte le norme che disciplinano la vita professionale dei Poliziotti, non tralascia di impegnarsi in vere e proprie battaglie sui principi, cioè su quei valori che vanno al di là delle norme e che richiamano i presupposti, verrebbe da dire ontologici, dell'essere poliziotti e della specificità che tale *status* comporta. Ciò non vuol dire arroccarsi sui presunti privilegi (in verità non ce ne sono affatto), ma rivendicare con forza il rispetto delle norme e dei principi che sono a presidio delle differenze di questa professione, dei rischi e delle privazioni che la caratterizzano.

Ora, siamo convinti che in queste dispute, la stessa Amministrazione dovrebbe porsi come alleata del Sindacato e non acrimoniosa antagonista dei suoi dipendenti, pronta a roscchiare sempre più le poche norme, in verità partorite da antichi legislatori che avevano una concezione ed un senso dello Stato più elevata degli attuali, che riconoscono appunto specificità, particolarità alle funzioni di polizia.

Una di queste battaglie, ahinoi solitaria, è stata condotta dal COISP sul diritto alla *tutela legale*, cioè su quell'insieme di disposizioni che tendono a far sì che l'Amministrazione si surrogi al dipendente quando quest'ultimo incorre in pur possibili incidenti di percorso.

In sintesi, ad oggi l'Amministrazione nega sistematicamente la *tutela legale* ai dipendenti pur assolti da imputazioni per reati ravvisati in condotte commesse in servizio o ad esso correlate, in quanto ritiene che siano abrogate le norme che la prevedono e che, invece, secondo noi sono ancora vigenti.

In particolare, la Direzione Centrale per le Risorse Umane afferma che in materia il COISP "*richiama normative non applicabili al caso in questione, nella specie l'art. 32 della legge 152/1975, c.d. "Legge Reale" che assicura, quale norma speciale, una particolare tutela agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, coinvolti in procedimento penale per fatti compiuti in servizio relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, conclusosi con un provvedimento di esclusione della responsabilità per fatto doloso e l'art. 33 del D.P.R. 395/1995¹, norma quest'ultima ormai abrogata (lo ritiene l'Amministrazione, ma non è così!) dall'TI, conv. in Legge 135/1997²*".

¹ Si riporta l'art 33 (Tutela legale) del D.P.R. 395/95: "*Nei procedimenti a carico di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o dei militari in servizio di pubblica sicurezza, per fatti compiuti in servizio anche relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, continua ad applicarsi l'art. 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152*".
Si riporta l'art.32 della legge 152/1975: "*Nei procedimenti a carico di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o dei militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, la difesa può essere assunta a richiesta dell'interessato dall'Avvocatura dello Stato o da libero professionista di fiducia dell'interessato medesimo.*
In questo secondo caso le spese di difesa sono a carico del Ministero dell'interno salva rivalsa se vi è responsabilità dell'imputato per fatto doloso. ...".

² Si riporta l'art. 18 (Rimborso delle spese di patrocinio legale) della legge 152/1975: "*1. Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni*

In sostanza, detta Direzione Centrale sostiene irremovibilmente che l'art. 33 del D.P.R. 395/1995 è stato abrogato dall'art. 18 del D.L. n. 67/1997. Per questo motivo, essendo stata cancellata dall'ordinamento una norma di maggior favore, prevista per gli Appartenenti alle Forze dell'Ordine (l'art. 33 appunto) ogni altra ipotesi di "incidente professionale" vada inquadrato nella più generale **e sfavorevole, perché meno ampia e più rigorosa quanto ai presupposti applicativi**, disciplina dell'art. 18 del D.L. 67/1997, introdotto a beneficio di tutti i pubblici dipendenti, proprio sulla scia dell'art. 33, con ciò determinando che nella maggior parte dei casi non competerà alcuna *tutela legale*.

Sostenere ciò equivale a negare, Signor Capo della Polizia, ogni forma di **specificità** al nostro lavoro, equiparandolo al resto del Pubblico Impiego che, ci si consenta dirlo, pur col massimo rispetto di tutti, non è esposto agli stessi rischi professionali (non soltanto fisici) degli Appartenenti alle Forze di polizia.

Questa interpretazione, per così dire rigorista e restrittiva che l'Amministrazione adotta, si fonda su due pareri del Consiglio di Stato (non due sentenze) uno è del 2009 e l'altro del 2011.

Tali pareri sono stati richiesti dalla stessa Amministrazione della P.S. e ciò, francamente, sorprende molto dato che sembra strano che a distanza di decenni di vigenza sussistano ancora dubbi interpretativi sulle norme della Legge Reale (alias Legge 152/1975) ed in particolare sulla questione dell'ampliamento dell'ambito applicativo dell'art. 32 di detta legge (che prevedeva e prevede la tutela legale per fatti connessi all'uso delle armi o di altri mezzi di coazione fisica) avvenuto per effetto proprio dell'art. 33 del D.P.R. 395/95 che estende il beneficio anche a fatti diversi da quelli relativi all'uso delle armi.

Dunque, il Consiglio di Stato, nel 2011, a un certo punto dice: "*L'ambito di applicabilità della disciplina – come si è osservato riportando il parere della Sez. I n. 1182 del 2009 – è stato riportato alla fisionomia originaria dell'art. 18 del D.L. n. 67 del 1997, convertito con modificazioni dalla L. n. 135 del 1997, che ha abrogato gli articoli 33 e 60 del D.P.R. 395 del 1995*".

Ebbene, a tutela di tutti i Poliziotti, noi del COISP abbiamo elaborato ben due argomentazioni a confutazione.

Prima argomentazione. Il ragionamento fatto dal Consiglio di Stato si basa su una banalissima (ed errata) applicazione del principio di successione di leggi nel tempo, per cui se una legge successiva disciplina la medesima materia di una precedente, quest'ultima si intende implicitamente abrogata. Ergo, il 1997, anno del D.L. 135 viene dopo il 1995, quindi l'art. 33 del D.P.R. 395/95 è stato abrogato implicitamente dall'art. 18 che è del '97.

Però, se tale posizione può essere ritenuta astrattamente ragionevole, un'Amministrazione attenta ai suoi dipendenti avrebbe anche potuto porsi qualche interrogativo in più!

Infatti, a fronte del suddetto principio della successione delle leggi nel tempo, un'altra regola interpretativa, nota come principio di specialità, dice che se esiste un criterio di specialità, appunto, nel senso che se le due materie apparentemente disciplinate dalle due norme, pur sembrando sovrapponibili, in realtà non lo sono, perché l'una si pone in termini di specialità (come nel caso di specie) rispetto all'altra, la norma successiva non abroga la precedente, ma le due norme coesistono e quindi quella speciale (nel nostro caso, l'art. 33) continua ad applicarsi ai casi speciali che disciplina, rimanendo per tutti gli altri casi generali, quindi per tutti gli altri pubblici dipendenti che non sono Appartenenti alle Forze di Polizia, la previsione dell'art. 18.

L'art. 33 disciplina la fattispecie da un punto di vista degli Operatori di Polizia, in virtù del principio di **specificità** tant'è che il D.P.R. 395 è il recepimento dell'accordo sindacale del 20 luglio 1995, mentre l'art. 18 si limita a disciplinare la *tutela legale* di tutti gli altri dipendenti pubblici che sono soggetti ad una disciplina generale più restrittiva.

di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità. 2. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in lire 2 miliardi per l'anno 1997 e in lire 3 miliardi annui a decorrere dal 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro".

Perché, Signor Capo della Polizia, questi ragionamenti vengono ritenuti così complessi e pericolosi, sebbene conducano a risultati vantaggiosi per i Poliziotti, da far preferire auto-evocati pareri del Consiglio di Stato (**non vincolanti**) che determinano conseguenze dannose per un'intera categoria?

Ma veniamo alla **seconda argomentazione** a sostegno della nostra tesi, secondo cui l'art. 33 del D.P.R. 395/95 sarebbe ancora vigente. Infatti, c'è un'altra norma, anch'essa contenuta in un D.P.R. di recepimento di un contratto di categoria, il n. 254 del 1999, quindi successivo al 1997 (anno che secondo il Consiglio di Stato avrebbe segnato l'abrogazione dell'art. 33 del D.P.R. 395/95) **che richiama, per estenderne l'efficacia anche agli eredi del dipendente deceduto, proprio le previsioni dell'art. 33**. Evidentemente, quindi, tale norma non è stata abrogata, altrimenti non ne sarebbe stato possibile il richiamo! Ragionando *a contrario*, il legislatore avrebbe dovuto richiamare l'art. 18 del D.L. 135/97. Così, invece, non è stato e nel 1999, a due anni dal 1997, "testardamente" i contratti di categoria e le norme di recepimento continuano a richiamare proprio le norme dell'art. 33 del D.P.R. 395/95, evidentemente ritenute speciali rispetto a quelle dell'art. 18 del D.L. 135/97 e quindi, proprio per questo, non abrogate, né tacitamente, né, tantomeno, esplicitamente.

Lascia l'amaro in bocca, Signor Capo della Polizia, il comportamento di questa Amministrazione che sembra alla spasmodica ricerca di puntelli argomentativi e preventive giustificazioni delle proprie determinazioni, desolante espressione di ignavia gestionale. Richiede pareri dai risultanti aberranti, anche nei casi in cui non ce ne sarebbe stato, francamente, alcun bisogno. Su tali pareri, dopo averli evocati acriticamente, si appiattisce, avendo come unica finalità quella di costituirsi un *habitat* per una serafica quotidianità, indifferente alle esigenze dei dipendenti che avrebbe, invece, anche nelle situazioni patologiche del rapporto di servizio (in cui, però, ciascuno di noi potrebbe incorrere) l'obbligo di amministrare con giustizia ed equità.

Se, poi, le nostre argomentazioni in punto di diritto risultassero troppo ardite ed avanzate, il COISP propone un ulteriore "puntello" per favorire i dipendenti della Polizia di Stato in questo terreno sempre più paludoso.

Il Consiglio di Stato, in **FUNZIONE GIUDICANTE**, e quindi non soggetto a condizionamenti di sorta è ritornato da solo sulla questione ed ha condannato proprio il Ministero dell'Interno su una vicenda in materia di *tutela legale*. Infatti, l'alto consesso afferma:

"In presenza di una sentenza che, come nel caso di specie, nega la responsabilità agli effetti penali dell'imputato, sussiste il diritto alla misura indennitaria, previsto dall'art. 18 della legge n. 135 del 1997, trattandosi di disposizione che non discrimina fra le diverse ipotesi di formule assolutorie prefigurate dall'art. 530 c.p.p. e non assegna all'Amministrazione un'area di discrezionalità che le consenta di sovrapporsi e sostituirsi a quella effettuata dal giudice a quo.

Accedere a diversa tesi consentirebbe, muovendo dalla motivazione della sentenza assolutoria, una riedizione in sede amministrativa del giudizio sull'ascrivibilità o meno all'imputato del fatto reato per il quale è stata esercitata l'azione penale, dando, quindi, luogo ad una rinnovata valutazione, nel merito, degli estremi di responsabilità che l'art. 18 della legge n. 137 del 1997 non prevede affatto e, tantomeno, consente"
- Cfr. *ex multiis* Cons. Stato, Sez. VI - sentenza 21 marzo 2011 n. 1713 - Pres. Coraggio, Est. Polito - Magno (Avv. Gramegna) c. Ministero dell'Interno (Avv. Stato Massarelli) - (annulla T.A.R. Campania, - Napoli, Sez. VI, sentenza n. 4325 del 2009).

Alla stregua di tale principio è stato ritenuto illegittimo il diniego espresso dal Ministero dell'Interno in merito ad una istanza di rimborso delle spese legali, avanzata da un Ispettore della Polizia di Stato, sostenute per la difesa in procedimento penale cui è stato sottoposto per ragioni di ufficio, **a nulla rilevando che nella motivazione della sentenza di assoluzione era affermata la permanenza del dubbio sulla sussistenza della condotta illecita tenuta dall'imputato**.

Ha osservato la sentenza in questione, che l'art. 530 c.p.p., al primo comma, individua una pluralità di formule assolutorie, che prendono in considerazione: l'insussistenza del fatto reato (il fatto non sussiste); la non attribuibilità della fattispecie criminosa all'imputato (l'imputato non lo ha commesso); l'inesistenza degli elementi costitutivi della fattispecie criminosa (il fatto non costituisce reato); la mancata previsione per legge del fatto come reato o che sia stato commesso da persona non imputabile.

La disposizione in questione, al secondo comma, recepisce la regola di giudizio in base alla quale va pronunciata l'assoluzione anche quando manchi o sia insufficiente o contraddittoria la prova sulla sussistenza del fatto reato, sulla sua commissione da parte dell'imputato, sulla qualificazione del fatto stesso come reato, etc..



Segreteria Nazionale
Via Farini, 62 - 00185 Roma
Tel. +39 06 48903773 - 48903734
Fax: +39 06 62276535
coisp@coisp.it - www.coisp.it

COISP · COORDINAMENTO PER L'INDIPENDENZA SINDACALE DELLE FORZE DI POLIZIA

Entrambe le ipotesi assolutorie escludono ogni responsabilità agli effetti penali, in esito al giudizio valutativo e di graduazione delle prove assunte, nel loro concorso, in negativo o in positivo, a qualificare la responsabilità dell'imputato. Il dispositivo è, quindi, sempre di pieno proscioglimento, essendo stata espunta la formula assolutoria del codice di procedura penale previgente (art. 479, comma terzo) che, in assenza di prove sufficienti per pervenire alla condanna, prevedeva l'assoluzione per insufficienza di prove.

Pertanto, in presenza di una sentenza che nega la responsabilità agli effetti penali dell'imputato, sussiste il diritto alla misura indennitaria, prevista dalle norme vigenti, trattandosi di disposizioni che non discriminano fra le diverse ipotesi di formule assolutorie prefigurate dall'art. 530 c.p.p. **e non assegna all'Amministrazione un'area di discrezionalità che le consenta di sovrapporsi e sostituirsi a quella effettuata dal giudice a quo.**

Ora se ciò è vero (e lo è, dato che lo dice il massimo Organo giurisdizionale amministrativo dell'ordinamento italiano) a maggior ragione non residuano, in presenza di un'assoluzione, ambiti discrezionali all'Amministrazione, né in ambito disciplinare, né tantomeno in termini di spettanza o meno del rimborso delle spese legali sostenute, fondate su fantasmagoriche applicazioni del principio dell'immedesimazione organica.

In sintesi: se io subisco un procedimento penale per ragioni di servizio (non importa quali) e vengo assolto ho diritto al rimborso delle spese che ho sostenuto per difendermi. Se così non fosse, sarebbe proprio una vittoria di Pirro.

In ultimo, Signor Capo della Polizia, ci piacerebbe sapere in base a quale norma di legge la Direzione Centrale per le Risorse Umane invoca sistematicamente il parere "vincolante" dell'Avvocatura Generale dello Stato in questa materia, perché noi non l'abbiamo trovata.

E poiché, invece, abbiamo trovato l'art. 1, comma 2, della legge 241/90 che prescrive che *"la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria"* saremmo curiosi di conoscere quali sono le straordinarie e motivate esigenze istruttorie che impongono alla suddetta Direzione di richiedere altri inutili pareri, che determinano lungaggini intollerabili.

A tal proposito, solo a titolo esemplificativo, ci fa piacere allegare una nota dell'Ufficio Relazioni Sindacali, inviata in risposta ad una nostra missiva, da cui potrà verificare con quale intollerabile lentezza queste importantissime questioni vengono trattate dai Suoi Uffici centrali e periferici.

Potrà verificare che dalla prima lettera della Direzione Centrale, all'interlocutoria dell'Avvocatura, per arrivare alla risposta del Questore sono passati ben 7 mesi. E la pratica è ben lungi dal concludersi.

Burocrazia, indigeribile, odiosa burocrazia.

Con sincera e profonda stima,

Il Segretario Generale del Co.I.S.P.
Franco Maccari



Ministero dell'Interno

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

Roma, data del protocollo

OGGETTO: Tutela legale. Il rimborso delle spese legali deve essere garantito entro breve tempo dall'istanza del dipendente.

ALLA SEGRETERIA NAZIONALE FEDERAZIONE COISP
=ROMA=

Di seguito a quanto comunicato con la nota n. 555/RS/01/121/2/003918 e con riferimento alla lettera di codesta O.S. n. 708/15 del 29 giugno 2015, la Direzione Centrale per le Risorse Umane ha ulteriormente rappresentato che in data 13 ottobre 2015, acquisita la necessaria documentazione, è stata interessata l'Avvocatura Generale dello Stato per il previsto parere di competenza.

Il citato Organo legale, con avvocatizia del 14 dicembre 2015, richiedeva all'Ufficio Contenzioso e Affari Legali di integrare gli atti relativi al procedimento disciplinare svoltosi presso la Questura di Reggio Emilia.

Tali atti, acquisiti dal titolare della potestà disciplinare in data 17 maggio 2016, sono stati trasmessi in data 1° giugno 2016 all'Avvocatura Generale richiedente.

La predetta Direzione Centrale ha fatto presente che non appena perverrà il richiesto parere, il competente Ufficio Contenzioso e Affari Legali provvederà a darne tempestiva comunicazione all'interessato.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Tommaso Ricciardi