

Publicato il 09/01/2018

N. 00088/2018REG.PROV.COLL.
N. 10334/2010 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10334 del 2010, proposto dal Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

il signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Traverso e Nicola Pagnotta, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Nicola Pagnotta in Roma, via Francesco Denza, n.15;

per la riforma della sentenza del T.A.R. per il Piemonte, -OMISSIS-, Sez. I, n. - OMISSIS-, resa tra le parti, concernente il provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare del 'richiamo scritto'.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor -OMISSIS-;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2017 il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l'Avvocato Nicola Pagnotta, per sé e su delega dell'Avvocato Carlo Traverso e l'Avvocato dello Stato Attilio Barbieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. -OMISSIS- è un dipendente della Polizia di Stato, in servizio con la qualifica di <<Ispettore capo>> presso la Sezione della Polizia stradale di -OMISSIS- nel periodo rilevante ai fini del presente giudizio, destinatario della sanzione disciplinare annullata dalla sentenza del TAR (avverso la quale il Ministero dell'Interno ha proposto appello).

In particolare, con provvedimento del Dirigente del Compartimento della Polizia stradale di -OMISSIS-, gli è stata inflitta la sanzione disciplinare del 'richiamo scritto' per un diverbio, sfociato anche in un lieve scontro fisico, con un proprio sottoposto avvenuto all'interno degli uffici in ragione dell'asserito comportamento deontologicamente scorretto di quest'ultimo.

Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado (proposto al T.A.R. per il Piemonte), egli ha impugnato il provvedimento del Dirigente del Compartimento e ne ha chiesto l'annullamento, deducendo incompetenza e violazione di legge, con particolare riferimento al d. P.R. 25 ottobre 1981, n.737, concernente le sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza.

2. Il T.A.R., con la sentenza n. -OMISSIS-, ha accolto il ricorso ritenendo sussistente il solo vizio di incompetenza e ha compensato tra le parti le spese del giudizio. Il provvedimento, infatti, è stato adottato dal Dirigente del Compartimento, anziché da quello della Sezione, che nel caso di specie rappresenterebbe il <<capo dell'ufficio>> o <<comandante del reparto>> espressamente designato allo scopo dall'art. 3, comma 2, del ricordato d. P.R. n. 737/1981, per come interpretato alla luce di apposita circolare ministeriale del 1994.

3. Con l'appello in esame, il Ministero dell'Interno ha impugnato la sentenza del T.A.R. ed ha chiesto che, in sua riforma, il ricorso di primo grado sia respinto, sostanzialmente disconoscendo valenza precettiva alla propria circolare del 1994 e ritenendo utilmente esercitato il potere disciplinare anche dal Dirigente compartimentale, in quanto sovraordinato gerarchico dell'organo competente.

4. Si è costituito in giudizio l'appellato, eccependo preliminarmente la tardività della notifica del ricorso; quindi insistendo per la sua infondatezza.

5. Alla pubblica udienza del 21 novembre 2017 la causa, su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

6. Ritiene il Collegio che, poiché l'appello risulta infondato e va respinto, si può prescindere dall'esame della eccezione sulla sua irricevibilità.

7. La questione all'attenzione del Collegio concerne da un lato l'esatta accezione da attribuire alla espressione <<capo dell'ufficio>> o <<comandante del reparto>> utilizzata dall'art. 3 del d. P.R. n. 737 del 1981 per individuare l'organo competente alla irrogazione della sanzione disciplinare del 'richiamo scritto'; dall'altro, la derogabilità o meno del regime della competenza, una volta individuato, per il caso in cui, come avvenuto in concreto nell'odierna fattispecie, il procedimento disciplinare sia stato incardinato presso un organo diverso da quello astrattamente chiamato a definirlo in ragione della originaria qualificazione dei fatti contestati al dipendente.

7.1 Il d. P.R. n. 737 del 1981 individua, per ciascuna tipologia di sanzione, l'organo competente ad irrogarla in ragione della sua gravità: il suo testo si presenta per molti versi necessariamente lacunoso, in quanto utilizza una terminologia generica, suscettibile di essere adattata alla specificità di ogni articolazione organizzativa.

L'esatta individuazione del <<capo dell'ufficio>>, cui fa riferimento il già ricordato art. 3, si presenta dunque tutt'altro che agevole, tanto più che essa non coincide necessariamente con quella del superiore gerarchico incaricato

di redigere l'apposita relazione sui fatti ai sensi dell'art. 12 del medesimo decreto.

7.2 E tuttavia, rileva preliminarmente il Collegio, trattasi in maniera inequivocabile di un titolare di un ufficio diverso da quello competente ad irrogare le altre più gravi sanzioni, per come designato dagli artt. 4 e seguenti del decreto, le cui funzioni non sono in alcun modo interscambiabili o sovrapponibili tra di loro.

7.3 Secondo l'Amministrazione appellante, l'aver attribuito la –sola – competenza all'irrogazione della sanzione disciplinare del 'richiamo scritto' a suddetto <<*capo dell'ufficio*>>, riservando invece al Dirigente sovraordinato (per la Polizia stradale, il Capo del compartimento) le altre, ne evidenzerebbe la natura del tutto eccezionale, tale cioè da giustificare come 'ritorno al sistema' la sua avocazione a quest'ultimo, a maggior ragione ove correlata ad esigenze di economia procedimentale quali quelle conseguenti al suo originario coinvolgimento nel procedimento.

8.1 Il d. P.R. n. 737 del 1981 presenta alcuni profili di criticità, in particolare proprio in relazione alla difficoltà di individuare gli esatti ambiti di competenza nelle varie fasi del procedimento, anche antecedenti l'irrogazione della sanzione.

Si pensi, a mero titolo di esempio – comunque rilevante ai fini del corretto inquadramento dell'odierna fattispecie - alla determinazione dell'organo competente a formulare la contestazione di addebito laddove si ipotizzi un 'richiamo scritto' o una 'pena pecuniaria', essendo la relativa disciplina trattata congiuntamente: ove si ritenga sempre competente l'organo chiamato successivamente ad irrogare la sanzione, è ovvio che si renderà necessaria una delibazione preliminare del disvalore dei fatti contestati che, nel dubbio, il Dirigente del servizio, incompetente in materia di 'richiamo scritto', tenderà a "trasferire" sul Dirigente del compartimento, investendolo dell'intero procedimento mediante l'inoltro di una mera relazione di segnalazione *ex art.*

12 del d. P.R. n. 737, in quanto tale doverosamente neutra perfino in merito alla ipotizzata qualificazione giuridica dei fatti.

8.2 Altro tipo di lacuna normativa è quella relativa ai soggetti interessati alla fase finale del procedimento, *id est* il momento dell'irrogazione della sanzione, per i quali il paradigma necessariamente generale seguito dal legislatore implica l'adattamento alla variegata gamma delle situazioni concrete, ovviamente non esplicitabili in dettaglio. Da qui l'esigenza, particolarmente sentita all'indomani dell'adozione dei decreti ministeriali del 16 marzo 1989 (sulla riforma dell'organizzazione degli Uffici periferici dell'Amministrazione dell'Interno), emanati in attuazione dell'art. 31 della legge 1 aprile 1981, n. 121 per la riorganizzazione del comparto, di fornire chiarimenti riferibili ad ogni tipologia di articolazione organizzativa, forniti dal Ministero con la circolare n. 333-A/9809.E.A del 18 gennaio 1994.

Tale atto, corredato anche di una tabella esplicativa di sintesi, chiarisce l'esatta accezione da attribuire a ciascuna espressione 'astratta' utilizzata dal legislatore, 'calandola' nel contesto delle varie strutture in modo da individuare al loro interno i soggetti preposti ad irrogare il 'richiamo scritto', la 'pena pecuniaria' e la 'deplorazione'.

Altro è, dunque, il <<*capo dell'ufficio*>> nell'ambito della Polizia stradale; altro per la Polizia di frontiera, o per quella ferroviaria, o postale, ecc.

Ciò non implica, ovviamente, innovare rispetto alla disciplina normativa; bensì più semplicemente aiutare l'interprete *–rectius*, nel caso di specie, l'operatore- a collocare la propria situazione nell'esatto ambito previsto dalla stessa.

Laddove peraltro una 'cellula organizzativa' si collochi in altra di maggiore dimensione – si pensi al caso delle sottosezioni o dei distaccamenti dei posti di polizia- e non si possa configurare un 'ufficio' *stricto sensu* inteso, ma eventualmente una sua 'unità operativa', si è chiarito ad esempio in via interpretativa che occorre far riferimento all'organo immediatamente sovraordinato quale soggetto cui attribuire la potestà disciplinare.

8.3 Per quanto qui di interesse, in relazione alla specialità ‘polizia stradale’ della Polizia di Stato, la circolare individua nel <<*dirigente della sezione*>> il <<*capo dell’ufficio*>>, sia con riferimento alle strutture articolate, appunto, in Sezioni (come quella di appartenenza dell’odierno appellato), sia per le eventuali sottosezioni, i distaccamenti e i posti mobili.

8.4 Ove non vi fosse stata tale precisazione interpretativa, sarebbe risultato difficile dirimere la questione in relazione, ad esempio, proprio ai responsabili delle ‘unità operative’ minori, astrattamente qualificabili ‘capi’ delle stesse; ma in alcun modo si sarebbe potuta ipotizzare una sovrapposibilità delle competenze di questi ultimi con quelle dei Dirigenti di compartimento (e viceversa).

9. Risolta dunque la prima questione – con l’individuazione della competenza ad irrogare la sanzione disciplinare del ‘richiamo scritto’ in capo al ‘Dirigente della sezione’ in forza del disposto normativo per come interpretato dalla circolare del 1994 - occorre ora scrutinare l’ulteriore motivo d’appello, ovvero l’ipotizzata derogabilità dell’attribuzione di tale competenza, avocandola al sovraordinato gerarchico.

10. Il giudice di prime cure, nel ritenere il rilievo di incompetenza assorbente rispetto agli altri articolati motivi di doglianza, gli ha di fatto attribuito valenza dirimente di ogni questione, tanto da rendere superflua qualsivoglia disamina aggiuntiva.

Il Collegio, pur condividendo suddetta ricostruzione, ritiene tuttavia utile, al fine di correttamente inquadrare la questione posta, ricostruire alcune fasi dello specifico procedimento disciplinare, in quanto è sulla peculiarità delle stesse che il Ministero tende a fondare l’ipotizzata derogabilità (salvo poi generalizzarne l’ammissibilità).

Nel caso di specie, dunque, l’irrogazione della sanzione del ‘richiamo scritto’ da parte del Dirigente del compartimento, anziché del Dirigente della sezione, conseguirebbe al fatto che quest’ultimo, anziché procedere con la contestazione dell’addebito, avrebbe ritenuto opportuno relazionare da subito

sui fatti, con ciò, come già detto, spogliandosi della relativa competenza e conseguentemente configurando preliminarmente gli stessi come ipotesi di violazioni riconducibili quanto meno all'art. 4 del d. P.R. n.737, se non a casistica più grave.

A fronte dell'inoltro di tale relazione (in verità redatta <<Per opportuna conoscenza e le eventuali determinazioni>>, senza alcun riferimento specifico neppure all'art. 12 del decreto), il Dirigente del compartimento, salvo si fosse orientato per un'archiviazione, non avrebbe potuto che avviare il procedimento disciplinare mediante la contestazione dell'addebito, ascrivendo i fatti a fattispecie rientranti nella sua competenza e dunque punibili con sanzioni a partire dalla pena pecuniaria.

Tale originaria contestazione vi è stata, sussumendo l'episodio che aveva visto coinvolto il dipendente *sub* art. 4 del d. P.R. n.737/1981; salvo poi derubricarlo, sulla base del suo scritto difensivo, nella fattispecie più lieve di cui all'art. 3, n. 6 del medesimo decreto.

11. Il d. P.R. n. 737 non contiene alcuna disposizione volta a disciplinare l'ipotesi in cui il sovraordinato gerarchico, all'esito dell'istruttoria conseguente alla contestazione di addebito, attribuisca ai fatti un minor disvalore rispetto a quello originario, quand'anche alla relativa valutazione egli sia stato in qualche modo 'necessitato' dall'avvenuto coinvolgimento immediato dello stesso da parte del sottordinato Dirigente del servizio.

E' però previsto che, se la derubricazione avvenga nel corso dell'istruttoria per l'irrogazione delle assai più gravi sanzioni della 'sospensione dal servizio' o della 'destituzione', previste dall'art. 19, si verifica la remissione del fascicolo all'organo competente.

13. Il giudice di prime cure ha quindi ritenuto di poter ricavare la norma procedurale applicabile anche al caso di specie nel ricordato art. 19, per asserita <<*identità di ratio*>>.

14. Il Collegio, nel condividere suddetta ricostruzione, evidenzia anche come, diversamente opinando, si arriverebbe alla paradossale conclusione che solo

nel caso di contestazione dell'addebito con il coinvolgimento del Consiglio di disciplina il procedimento possa poi retroagire e tornare <<*all'organo competente ad infliggere una sanzione minore*>>; in tutti gli altri casi, si incardinerebbe invece una competenza –derogatoria- del sovraordinato gerarchico.

Tenuto conto che, per quanto detto, il 'richiamo scritto' e la 'pena pecuniaria' sono omogenei per tipologia di disciplina procedurale (art. 17, rubricato <<*Procedimenti per l'irrogazione del richiamo scritto e della pena pecuniaria*>>), tutte le volte in cui, nel dubbio, il Dirigente del servizio relazioni al Dirigente del compartimento, si addiverrebbe ad un automatico spostamento della competenza in capo a quest'ultimo.

Ciò, peraltro, avverrebbe, nel silenzio della legge, anche laddove si sia originariamente proceduto ipotizzando la 'deplorazione', successivamente valutata eccessivamente gravosa rispetto ai fatti ascritti.

15. La regola per cui l'organo incompetente, avvedutosi della minor rilevanza del fatto, debba trasmettere gli atti <<*all'organo competente ad infliggere una sanzione minore*>> ('qualsiasi tipo' di sanzione minore) costituisce principio generale per consentire il 'recupero' del procedimento, riportandolo nel suo alveo naturale laddove l'istruttoria abbia accertato la fondatezza degli addebiti, ma anche la sproporzione della sanzione ipotizzata *ab origine* rispetto al disvalore oggettivamente accertato degli stessi.

16.1 D'altro canto, la scelta del legislatore di demandare al superiore gerarchico 'più prossimo' al dipendente la irrogazione delle sanzioni disciplinari di minore afflittività, ad avviso del Collegio, lungi dal costituire, come asserito dal Ministero ricorrente, una eccezione al sistema, risponde più propriamente a scelte di valorizzazione del 'potere gestorio delle risorse umane' assegnate allo stesso, ivi compreso il corretto esercizio dello *jus corrigendi*, che vede nella sanzione disciplinare la stigmatizzazione estrema di condotte deontologicamente scorrette, ma non di tale gravità da implicare sanzioni più afflittive, che non si siano potute prevenire mediante i vari strumenti di coinvolgimento e motivazione del proprio dipendente.

D'altro canto, il fatto che le regole che sovrintendono ai procedimenti disciplinari, comprensive di quelle sulla competenza, debbano essere preventivamente conosciute, costituisce primo presidio di garanzia della loro correttezza applicativa nell'interesse al buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Quale diretto corollario, della valenza di presidio garantista della conoscibilità preventiva del "giudice naturale" degli illeciti disciplinari, si pone il quadro dei rimedi che il legislatore appresta avverso i provvedimenti di irrogazione di sanzioni disciplinari contenuto, per quanto qui di interesse, nel Capo III del d. P.R. n. 737/1981 (artt. 22 e seguenti), dedicato interamente ai ricorsi amministrativi.

16.2 Ritenere che la mera sovraordinazione gerarchica legittimi *ex se* l'avocazione anche di poteri disciplinari diversamente incardinati dal legislatore comporterebbe infatti –come avvenuto nel caso di specie– un'indebita distorsione del quadro dei rimedi che l'ordinamento appronta per garantire all'incolpato la possibilità di un riesame interno del provvedimento sanzionatorio.

Essendo stato –indebitamente–il richiamo scritto irrogato dal Dirigente del compartimento, avverso lo stesso è sancita la ricorribilità addirittura al Capo della Polizia (non potendo lo stesso giudicante farsi carico anche del 'secondo grado' di valutazione), con comprensibile alterazione del principio di proporzionalità che deve ispirare anche le regole procedurali, a tutela di quella economicità che lo stesso Ministero pone a base dei propri assunti.

17. Conclusivamente, l'appello risulta infondato e deve essere respinto, con conferma dell'appellata sentenza del T.A.R. per il Piemonte n. -OMISSIS-.

Restano salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità Amministrativa, ai sensi dell'art. 119, primo comma, del testo unico n. 3 del 1957.

La condanna al pagamento delle spese e degli onorari del secondo grado del giudizio segue la soccombenza. Di essa è fatta liquidazione nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 10334 del 2010, come in epigrafe proposto, lo respinge e per l'effetto conferma la sentenza impugnata n. 2843 del 2010, che ha annullato il provvedimento impugnato in primo grado, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 119 del testo unico n. 3 del 1957.

Condanna il Ministero dell'Interno alle spese per il secondo grado del giudizio, che liquida in complessivi euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge, in favore dell'appellato.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellato.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Gabriele Carlotti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

