

N. 00418/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00260/2012 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 260 del 2012, proposto da:

Pierluigi Busetto, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Pansini, con domicilio presso la Segreteria del TAR Veneto;

contro

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Venezia, nel domicilio di Venezia, San Marco, 63; Questura di Verona, Questore di Verona;

per l'annullamento

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 gennaio 2013 il dott. Roberto Vitanza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con provvedimento notificato in data 13 gennaio 2012 il ricorrente, agente della Polizia di Stato in servizio presso la Questura di Verona, è stato sanzionato disciplinarmente con l'applicazione della pena pecuniaria perché al termine dell'incontro di calcio Hellas Veronas /Salernitana, sebbene fosse stato più volte richiamato ed invitato dai superiori ad interrompere un comportamento ritenuto eccessivo ed aggressivo durante l'esecuzione di un arresto di un tifoso, ha perseverato nella condotta ed ha manifestato nei confronti degli stessi un atteggiamento irriguardoso e minaccioso, non conforme al decoro delle funzioni degli appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Contro tale provvedimento reagiva la parte ricorrente affidando il ricorso ad un unico ed articolato motivo di gravame.

Il Collegio, attesa la singolare peculiarità della vicenda oggetto di scrutinio, ha ritenuto necessario ed indispensabile, proprio per verificare alcuni essenziali aspetti fattuali che sono emersi dagli atti di causa, ma non puntualmente esplicitati dalla parte resistente, ordinare all'Amministrazione di produrre il carteggio, non più oggetto di segreto istruttorio, già trasmesso alla competente Autorità giudiziaria.

Nei tempi assegnati l'Amministrazione ha adempiuto al prescritto incombente.

Per una esatta ed appropriata intelligenza della vicenda in contestazione è ora possibile ed opportuno ricostruire esattamente gli eventi in ogni caso connessi al fatto censurato al ricorrente.

In data 12 giugno 2011 si disputava, presso lo stadio Bentegodi di Verona, l'incontro di calcio tra la squadra della Hellas Verona e quella della Salernitana.

Per l'occasione il ricorrente veniva comandato, in abiti civili, come autista a disposizione del dirigente del servizio di ordine pubblico (primo dirigente della Polizia di Stato dr. F. Malfatti).

In merito il Collegio osserva, però, che dalla puntuale disamina degli atti di causa e di quelli successivamente acquisiti con l'istruttoria sopra ricordata, non consta l'esistenza della relazione che, al riguardo, avrebbe dovuto redigere il dirigente del servizio, attesi i significativi incidenti all'ordine pubblico, l'arresto di alcuni tifosi, nonché l'asserito anomalo comportamento del ricorrente, suo diretto collaboratore.

Comunque, anche in costanza di tale anomalia procedurale, il Collegio ha ricostruito i fatti di causa nei termini evidenziati dai documenti versati in atti, nonché attraverso quelli successivamente acquisiti.

Per quanto in questa sede interessa, gli avvenimenti per cui è causa, pur se preceduti da prodromici contrasti tra il ricorrente e l'ispettore superiore Cingarlini(vedi pag. 3 della relazione dell'ispettore superiore Cingarlini), principiano con il tentativo, operato da numerosi tifosi della squadra ospite, di "sfondare" un cancello della Tribuna est dello stadio.

Riferisce la parte ricorrente che il dirigente il servizio di ordine pubblico ordinava l'intervento del personale del reparto mobile onde impedire tale aggressione.

Pertanto, dopo aver aperto il predetto cancello, gli operatori di polizia, affrontavano i tifosi, cercando di individuare e fermare quelli che si erano distinti per aver sobillato le violenze ed aver lanciato, contro le forze dell'ordine, oggetti contundenti.

Il ricorrente, coadiuvato da un altro operatore del reparto mobile, riusciva, dopo una colluttazione, a fermare uno dei predetti tifosi il quale, però, si opponeva a viva forza al fermo, tanto che, nell'occasione, questi si era impossessato dello sfollagente del ricorrente e, con questo, aveva tentato di colpirlo.

Vinta la resistenza del citato tifoso, questi veniva, poi, accompagnato presso gli uffici di polizia e quindi arrestato.

Durante l'accompagnamento del predetto tifoso presso gli uffici di polizia, il dr. Luciano Iaccarino, dirigente la locale DIGOS ed ivi in servizio, l'ispettore

superiore Giorgio Cingarlini e l'ispettore della Digos di Salerno, che accompagnava i tifosi ospiti, censuravano l'operato del ricorrente, perché a loro dire, il predetto aveva operato l'arresto utilizzando modi troppo energici e non adeguati, che avevano, così, provocato ulteriori disordini da parte dei tifosi ospiti.

Ciò provocava la reazione verbale del ricorrente.

Contestualmente le opposte fazioni cercavano, con azioni violente, di aggredirsi vicendevolmente, provocando nell'area dello stadio disordini e tafferugli, arginati e contenuti dal contingente di polizia.

Il ricorrente ha, nell'immediatezza (13 giugno 2011), prodotto, al Questore, una articolata relazione in merito ai fatti accaduti il giorno prima allo stadio di calcio.

Conseguentemente il Questore di Verona, in data 15 giugno 2011, incaricava il dr. Luciano Iaccarino degli approfondimenti del caso.

Questi, però, si limitava a trasmettere una propria relazione datata 16 giugno 2011, con la quale riferiva di aver assistito solo alla parte finale della vicenda relativa all'arresto del tifoso, nonché all'alterco tra l'ispettore Cingarlini, l'operatore della Digos di Salerno e l'assistente Busetto, segnalando e convenendo circa la inopportunità del modo con il quali era stato operato il fermo del tifoso, che aveva, perciò, scatenato una ulteriore azione violenta dei tifosi salernitani.

Si riservava di trasmettere la relazione, in merito ai fatti, elaborata dal predetto ispettore superiore Cingarlini.

In data 23 giugno 2011 il citato ispettore superiore ha prodotto la propria relazione al dr. Iaccarino, che, poi, con nota del 24 giugno 2011, ha trasmesso, le tre indicate relazioni, sia al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Verona, che il Questore di Verona, senza procedere ad eventuali ed ulteriori accertamenti istruttori così come richiesti.

In particolare l'ispettore Cingarlini, ha riferito, dopo una articolata ricostruzione dei prodromi dell'avvenimento in contestazione, di aver assistito

direttamente all'episodio dell'arresto, riferendo che il ricorrente :”...si avventava su un supporter salernitano che stava inveendo contro la tifoseria locale, strattonandolo ripetutamente ed energicamente sebbene questi non mostrasse particolare animosità nei suoi confronti “ (pag. 3 della relazione di servizio).

Lo stesso precisava inoltre che, nel mentre il ricorrente strattonava il suddetto tifoso, in ausilio dell'operatore di polizia era intervenuto anche personale del reparto mobile che, però, dopo le precisazione dell'ispettore Cingarlini circa la reale dinamica dei fatti, desisteva, mentre il ricorrente continuava “ in maniera spropositata ed eccessiva nel suo intervento”, reagendo verbalmente anche alle osservazioni del suo superiore.

Le diverse versioni dei fatti riportate dai protagonisti sono, non solo antitetiche, ma, quella estesa dall'ispettore superiore Cingarlini, contiene la descrizioni di un comportamento, non consentito,quantunque assunto dal ricorrente nel corso dell'arresto del tifoso..

Ciò avrebbe dovuto comportare, quanto meno, una successiva attività di verifica ed accertamento del fatto, anche se nei soli termini amministrativi, atteso che per tale episodio l'arrestato era già stato oggetto del processo per direttissima ed il giudice aveva convalidato l'arresto, comminando all'imputato, il divieto di assistere alle successive gare di calcio (relazione del dr. Iaccarino del 16 giugno 2011).

Osserva, altresì il Collegio che il comportamento, nell'occasione tenuto dal ricorrente, è già stato già compiutamente scrutinato dal magistrato inquirente che, dopo accurati accertamenti investigativi, ha escluso la natura penalistica dei fatti rappresentati.

Nondimeno la palese contraddizione rilevata nelle diverse versioni dei fatti, così come prospettata nelle relazioni in atti, avrebbe imposto, all'autorità amministrativa, un significativo ed attento scrupolo nella definizione ed esercizio delle sue esclusive potestà.

Or bene, risulta, senza ombra di dubbio, che il dr. Iaccarino, incaricato dal Questore dei conseguenti accertamenti, si è limitato a trasmettere al giudice penale le sole relazioni di servizio dei protagonisti la vicenda in esame, senza svolgere alcun altro accertamento istruttorio, né ha, di contro, verificato quanto contraddittoriamente emergeva dalla mera disamina degli atti in argomento.

Dalla presente ricostruzione, pertanto, emerge chiaro ed incontestato che l'Amministrazione era a conoscenza della sostanziale dinamica dei fatti già dal giorno 24 giugno 2011, ossia dal momento della trasmissione della nota del dr. Iaccarino al Procuratore della Repubblica di Verona ed allo stesso Questore di Verona e che questi, malgrado avesse informalmente richiesto al dr. Iaccarino ulteriori accertamenti già in data 15 giugno 2011, non ritenne di dover sollecitare, né reclamare il puntuale adempimento istruttorio richiesto, ritenendo esaustiva la trasmissione degli atti al magistrato inquirente.

Quindi l'autorità amministrativa competente non ha, al tempo, ritenuto necessario sollecitare gli accertamenti istruttori richiesti e non svolti, né ha direttamente attivato alcun procedimento disciplinare per i fatti in esame.

Soltanto a seguito della risposta del Procuratore della Repubblica di Verona del 21 settembre 2011 che, in riscontro alla richiesta della Questura, rappresentava che : “dagli approfonditi accertamenti investigativi svolti nei confronti del ricorrente e di altri operatori di polizia, non sono emersi, per l'episodio segnalato, ipotesi di reato”, l'Organo di pubblica sicurezza ha ritenuto opportuno avviare gli accertamenti istruttori prodromici all'attivazione dell'azione disciplinare, anche perché il Procuratore aveva chiesto alla Questura di essere notiziato delle iniziative disciplinari assunte e volte ad impedire, per il futuro, fatti analoghi.

In disparte il fatto che l'Autorità giudiziaria ha un'autonoma ed esclusiva iniziativa disciplinare nei confronti degli agenti di polizia giudiziaria in occasione dello svolgimento, come nel caso in questione, di atti comunque inerenti al processo penale (art. 57 c.p.p. in uno con l'art. 16 del D.Lgs 28

luglio 1989, n.271), le ulteriori ed eventualmente contestuali evenienze amministrative di natura disciplinare non esigono, né l'impulso, né l'autorizzazione dell'A.G., ma la loro attivazione costituisce una esclusiva iniziativa dell'autorità amministrativa da assumere nei rigorosi termini di cui all'art. 103 DPR 3/1957.

Invece, consta dagli atti, che gli incumbenti istruttori sono stati concretamente disposti, secondo le dirette indicazioni manoscritte dal Questore sulla riferita risposta della Procura della Repubblica, dopo oltre tre mesi dalla conoscenza dei fatti.

Ciò evidenzia, senza dubbio, che, non si è trattato di un'autonoma, ponderata e prudente valutazione dei fatti da parte del Questore, ma di un conseguente e conforme adeguamento alle implicite sollecitazioni dell'Autorità giudiziaria inquirente, atteso che, nel frattempo, non era intervenuta alcuna diversa definizione del fatto riferito all'A.G., ovvero modificata l'originaria prospettazione degli avvenimenti così come rappresentati nelle diverse relazioni in atti.

Né, in questa sede, la p.a. può invocare il noto principio secondo cui l'attivazione dell'azione disciplinare, è rispettosa dei tempi indicati dall'art. 103 citato, anche se i necessari e prodromici accertamenti istruttori hanno impegnato la p.a. in accertamenti complessi e temporalmente significativi.

In questo caso la constatata ed appurata inerzia della p.a., non giustificata da alcuna esigenza procedurale, che non ha predisposto adeguati accertamenti istruttori al momento stesso della conoscenza del fatto in esame, non può, poi, costituire una giustificazione in grado di dilatare i tempi della successiva contestazione disciplinare.

Non solo. Lo speciale sistema sanzionatorio, previsto dall'art. 12 del D.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 per gli appartenenti alla Polizia di Stato, sebbene non preveda che la contestazione disciplinare all'operatore di polizia debba avvenire in un termine perentorio (T.A.R. Piemonte, sez I, 27 maggio 2005, n. 564), nondimeno, per espresso rinvio normativo, trova applicazione, in tali

evenienze, l'art. 103 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, in forza del quale la contestazione degli addebiti deve avvenire "subito".

E' opinione ormai consolidata e pacifica in giurisprudenza che ciò significhi una ragionevole prontezza e tempestività nella contestazione, da valutarsi caso per caso in relazione alla gravità dei fatti e alla complessità degli accertamenti preliminari, nonché allo svolgimento effettivo dell'iter procedimentale (T.A.R.Veneto sez. I, 28 novembre 2002, n. 6427).

La p.a. ha, inspiegabilmente e illogicamente, procrastinato, senza alcuna ragione logica, per oltre tre mesi, gli accertamenti istruttori in merito ai fatti, attivati, invero, solo dopo "l'invito" del magistrato inquirente.

E' di tutta evidenza che l'autonoma e distinta potestà in capo ai diversi poteri impone, all'Amministrazione, un diverso e pronto ordine temporale nell'attivazione dell'azione disciplinare, ovvero dell'accertamento dei necessari presupposti probatori, né, peraltro, dopo la segnalazione all'A.G., risultano elementi nuovi ed ulteriori, rispetto a quelli già noti e conosciuti, che, in quanto tali, avrebbero, comunque, giustificato il nuovo impulso istruttorio.

Consentire, di contro, che tale originaria inerzia della p.a. possa poi essere recuperata consentendo una conseguente dilazione dei tempi procedimentali per la contestazione disciplinare, significa pregiudicare oltremodo la posizione giuridica dell'incolpato.

Sul punto valga l'attuale e pacifico orientamento giurisprudenziale, ribadito e chiarito con la nota decisione della Plenaria n. 1/2009, nei termini in cui prevede l'autonoma attivazione dell'azione disciplinare, anche in costanza di fatti di penale rilevanza e, come tali, già segnalati all'A.G.

Solo l'esercizio dell'azione penale, ai sensi degli artt. 60 e 405 c.p.p., che si concretizza con la richiesta di rinvio a giudizio ex art. 416 c.p.p. o con le analoghe richieste punitive avanzate al giudice penale, costituisce il presupposto ostativo all'attivazione o prosecuzione del procedimento disciplinare (Cons.St., A.P. n.9/2009; Cons.Giust.amm.reg. Sic., 31 maggio 2012, n.481).

Nel caso di specie, quindi, non si capisce per quale motivo l'amministrazione ha ritardato, per oltre tre mesi, ogni minimo ed essenziale accertamento dei fatti in contestazione, per poi successivamente attivarsi malgrado la identità fattuale dell'originaria ricostruzione degli avvenimenti.

E' insegnamento più volte ribadito dal Giudice amministrativo quello di una rapida definizione ed accertamento dei fatti disciplinari da parte della p.a. proprio per tutelare le fondamentali garanzie dell'incolpato (T.A.R. Puglia-Bari, sez. I, 15 novembre 2012, n. 1945).

La tardiva predisposizione di accertamenti istruttori ha, quindi, solo aggravato l'iter procedimentale e violato il principio di celerità dei procedimenti amministrativi, atteso che la p.a. non può utilizzare metodi e sistemi dilatori, non necessari, né indispensabili alla definizione del provvedimento nei termini e secondo la funzionalità ad essa propria.

L'aver procrastinato, senza alcuna plausibile ragione logico giuridica, i termini della opportuna verifica dei fatti, non può, poi, costituire la giustificazione per la tardiva contestazione disciplinare.

La sola percezione del fatto impone alla p.a. di attivarsi ed operare scelte immediate che possono e, in alcuni casi, devono comportare ulteriori approfondimenti istruttori, ma la tempistica per tale conseguente attività non può essere lasciata al mero arbitrio dell'Amministrazione.

Consentire, come nel caso in questione, che l'avvio dell'azione disciplinare sia affidata alle mere scelte temporali della p.a., significa pregiudicare oltremodo i diritti della parte, in spregio anche ai principi di valore costituzionale che presiedono ogni attività amministrativa con valenza limitativa della sfera giuridica altrui.

Per tutti i suesposti motivi il ricorso va accolto nei termini di cui in motivazione, proprio perchè la contestazione disciplinare, in questa sede censurata, è intervenuta dopo sei mesi dalla conoscenza, da parte della p.a., dei fatti contestati, così violando i tempi previsti dall'art. 103 D.P.R. 371957 in uno con l'art. 31 del D.P.R. 737/1981.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento censurato.

Condanna la parte resistente alle spese di lite che liquida in euro 2.500,00 (duemilcinquecento), oltre IVA e CPA, nonché alla restituzione, come per legge, del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Claudio Rovis, Consigliere

Roberto Vitanza, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/03/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)