

Pubblicato il 27/04/2018

N. 04689/2018 REG.PROV.COLL.
N. 02428/2009 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 Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2428 del 2009, proposto da:

Carlo Imperato, rappresentato e difeso prima dagli avvocati Antonio Fiamingo e Andrea Digrazia, poi dall'avvocato Simone Rusticelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Tazio Nuvolari, n.252;

contro

Ministero dell'interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n.12;

per l'annullamento

del decreto del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza 20 ottobre 2008 , n. 333-D/0168775, recante il diniego di riammissione in servizio del ricorrente nella Polizia di Stato.

Visto il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 6 aprile 2018 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente, arruolato nella Polizia di Stato nel marzo 1992 e prosciolto dal servizio a domanda nel gennaio 2012, ha proposto azione impugnatoria avverso il decreto del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza indicato in epigrafe, che ha respinto la sua richiesta, formulata il 3 gennaio 2008, ai sensi dell'art. 60 del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, e dell'art. 132 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, di essere riammesso in servizio, rimandando, per le motivazioni, al conforme parere della Commissione per il ruolo degli agenti e assistenti della Polizia di Stato, la quale ha tenuto conto di una sanzione disciplinare, più grave del richiamo scritto, comminata all'interessato nell'ultimo triennio del servizio.

Il ricorrente, premesso di aver impugnato innanzi a questo Tribunale il silenzio serbato dall'Amministrazione dell'interno su una precedente istanza di riammissione del 2006 e su quella qui in evidenza del 2008, e che immediatamente dopo la presentazione di tale ricorso gli è stato notificato il provvedimento di diniego relativo all'istanza del 2008, ha formulato avverso l'atto gravato le censure di violazione dell'art. 132 del D.P.R. 3/1957 e dell'art. 60 del D.P.R. 335/82, di eccesso di potere per difetto e contraddittorietà della motivazione, illogicità dell'azione amministrativa, ingiustizia e irragionevolezza manifeste, di violazione dell'art. 2, commi 2 e 3, della l. 241/90 e della legge sul procedimento amministrativo.

A mezzo di tali censure il ricorrente sostiene che l'Amministrazione avrebbe reiteratamente violato le garanzie procedurali previste dalla l. 241/90, stante la mancata preventiva comunicazione adozione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del 2008, esitata con il provvedimento di rigetto qui gravato, adottata invece per la precedente istanza del 2006, che, peraltro, non è stata mai riscontrata con un provvedimento definitivo, e l'insanabile

illogicità e contraddittorietà tra le motivazioni espresse nel preavviso di rigetto dell'istanza del 2006, che faceva esclusivo riferimento all'esiguità dei posti disponibili, e le ragioni poste a base del provvedimento di rigetto dell'istanza del 2008, incentrato sulla sanzione disciplinare di cui sopra.

Per il ricorrente, tale ultima motivazione non considererebbe che la sanzione non avrebbe influito sul positivo giudizio complessivo da lui conseguito, e in ogni caso, stante la identità della fattispecie, ancorchè trasfusa in due procedimenti, il provvedimento finale non avrebbe potuto discostarsi da quanto rappresentato nella comunicazione preventiva.

Il ricorrente afferma ancora che la riammissione in servizio sarebbe condizionata principalmente dalla vacanza del posto, mentre le residue valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, che non sfuggirebbero al sindacato di correttezza e coerenza, avrebbero a oggetto non solo i requisiti soggettivi dell'interessato, ma soprattutto le contingenti esigenze organizzative, che nel caso di specie ritiene essere state del tutto pretermesse, così come l'apprezzamento della esigua rilevanza della condotta sanzionata (sanzione pecuniaria per presentazione con un giorno di ritardo a visita medica di controllo dopo un periodo di malattia, dovuta a mera dimenticanza).

E, per il ricorrente, l'omissione della valutazione dei predetti elementi non potrebbe essere giustificata dall'applicazione, da parte della predetta Commissione, dei criteri di massima elaborati per la fattispecie, prevedenti, al punto 1, la rilevanza dei provvedimenti disciplinari, in quanto tali criteri non consentirebbero l'immotivata omissione della valutazione comparativa degli altri presupposti, tra cui i posti vacanti, le condizioni soggettive del ricorrente, perfettamente rispondenti ai criteri stessi, il suo stato matricolare, caratterizzato da elevate e riconosciute capacità.

In definitiva, il ricorrente afferma che il diniego di riammissione, basato esclusivamente sulla sanzione in parola, non sufficiente a sorreggere, da sola,

la negativa determinazione, avrebbe travalicato i corretti ambiti dell'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Il ricorrente ha indi domandato l'annullamento del diniego e l'accertamento e la declaratoria del suo diritto alla riammissione in servizio, con la stessa posizione ricoperta all'atto del proscioglimento e ricostruzione economica della carriera.

Costituitasi in resistenza, il Ministero dell'interno ha concluso per il rigetto del gravame, di cui ha illustrato l'infondatezza.

Con ordinanza 23 aprile 2009, n. 1805, la domanda cautelare formulata in ricorso è stata respinta.

La controversia è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 6 aprile 2018.

DIRITTO

1. Si controverte in ordine alla legittimità del diniego di riammissione in servizio del ricorrente, arruolato nella Polizia di Stato nel marzo 1992 e prosciolto a domanda nel gennaio 2012, fondato sull'apprezzamento di una sanzione disciplinare, più grave del richiamo scritto, comminata all'interessato nell'ultimo triennio del servizio.

2. L'istituto della riammissione in servizio del pubblico dipendente è disciplinato in linea generale dal D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, art. 132, che ne prevede l'applicazione per i dipendenti con qualifica inferiore a direttore generale, cessati dal servizio (non in applicazione di disposizioni di carattere transitorio o speciale) per dimissioni o per collocamento a riposo e, in taluni casi, per decadenza dall'impiego, subordinatamente alla vacanza del posto.

La disposizione prevede che sulla riammissione in servizio si pronunzi il Consiglio di amministrazione.

A tale disciplina rimanda espressamente il D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, recante l'Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni

di polizia.

3. I caratteri dell'istituto della riammissione in servizio dei dipendenti pubblici sono stati più volte delineati dalla giurisprudenza amministrativa (tra altri, Consiglio di Stato, I, parere 28 luglio 2004 n. 8752/2004; VI, sentenza 17 luglio 2006, n. 4552).

In tale sede, si è rilevato che l'art. 132 del t.u. n. 3/1957, cui fa rinvio l' art. 60 del D.P.R. 335/1982 per il personale della Polizia di Stato, nell'indicare i casi in cui è consentito procedere alla riassunzione, ricollega l'eventualità non a un dovere che ricade sull'Amministrazione tutte le volte in cui un dipendente che ne abbia i requisiti formuli una richiesta in tal senso, bensì a un potere della stessa Amministrazione, cui evidentemente si riannoda una mera facoltà del soggetto pubblico datoriale di provvedere nel senso auspicato dal soggetto privato.

Ne consegue che il provvedimento che dispone la riammissione in servizio, lungi da costituire un diritto del dipendente, rientra nell'ampia discrezionalità dell'Amministrazione, e come tale è sindacabile dal giudice amministrativo sotto i ristretti profili dell'eccesso di potere per travisamento dei fatti e illogicità manifesta.

Indi, la riammissione in servizio comporta necessariamente, oltre alla verifica preliminare della sussistenza degli inderogabili presupposti previsti in generale dalla legge, tra cui la disponibilità della vacanza nella dotazione organica del ruolo e della qualifica di appartenenza, la previa valutazione dei requisiti soggettivi dell'interessato e dell'opportunità della ricostituzione del rapporto di impiego, in relazione alle contingenti esigenze organizzative e di servizio dell'Amministrazione, elementi quest'ultimi che assumono un ruolo dominante nella formulazione del giudizio *de quo*.

Nel caso di personale della Polizia di Stato, la riammissione in servizio è subordinata, conformemente a quanto previsto in generale per i dipendenti pubblici, al parere, per il personale dei ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti,

degli assistenti e agenti, delle competenti commissioni costituite in seno all'Amministrazione, ai sensi dell'art. 69 dello stesso D.P.R. 335/1982.

3. Chiarite nei termini che precedono le coordinate normative ed ermeneutiche nell'ambito delle quali deve svolgersi l'odierno scrutinio di legittimità, va rilevato, quanto al punto decisivo della controversia, come lo stesso ricorrente dia conto che nella fattispecie la Commissione per il ruolo degli agenti e assistenti della Polizia di Stato, al cui parere si è conformato il provvedimento di diniego di riammissione gravato, ha tenuto conto di una sanzione disciplinare, più grave del richiamo scritto, comminata all'interessato nell'ultimo triennio del servizio, in applicazione di uno dei criteri predeterminati in via generale dalla stessa Commissione per la disamina delle istanze di riammissione.

Il ricorrente sostiene al riguardo che l'applicazione di tale criterio non sarebbe idoneo, da solo, a sorreggere il provvedimento negativo.

La tesi non merita favorevole considerazione.

Viene infatti in considerazione non solo l'interesse dell'aspirante al rientro nell'Amministrazione, nei limiti consentiti dalle norme che disciplinano l'istituto, ma anche l'utilità di cui l'Amministrazione può beneficiare per il tramite della riammissione, ciò che costituisce il precipuo oggetto della scelta del legislatore di ancorare la riammissione non solo alla verifica dei requisiti formali, ma anche all'interno di un contesto entro il quale l'Amministrazione può valutare in modo ampiamente discrezionale *“la possibilità di riassumere in servizio l'ex dipendente decidendo nel senso più vantaggioso per se stessa”* (C. Stato, I, parere 15 novembre 2000, n. 900).

Ne consegue che il parere dell'organo collegiale, nell'esprimere la valutazione in ordine alla utilità della riammissione per l'Amministrazione, può legittimamente tener conto del *curriculum* di servizio dell'aspirante, e, in tale ambito, delle sanzioni disciplinari irrogate al medesimo, quali elementi di valenza non positiva ostativi alla riammissione.

In altre parole, “è logico che l’Amministrazione, nel momento in cui è chiamata a decidere se instaurare di nuovo un rapporto di lavoro già chiuso valuti anche quegli elementi che di per se potrebbero non avere grande rilievo su uno sviluppo ordinario di carriera, scegliendo di non riammettere se non persone che presentano profili di pena positività”, indirizzo che attiene non alla legittimità bensì al merito della decisione, rientrando nei poteri insindacabili dell’Amministrazione (C. Stato, I, parere n. 900/2000).

Deve aggiungersi che la valutazione del precedente disciplinare, contrariamente a quanto ritiene il ricorrente, non solo non contrasta con la rilevanza che assumono nel procedimento di riammissione in servizio del dipendente pubblico le contingenti esigenze organizzative e di servizio dell’Amministrazione, ma, anzi, esaurisce ogni considerazione sul punto.

Il soddisfacimento di tali esigenze mediante il ricorso all’istituto *de quo* non può infatti farsi coincidere con la mera copertura dei posti di organico, in quanto il giudizio di carattere prognostico tipico dell’esercizio di poteri discrezionali, qual è quello che viene in rilievo nella fattispecie, ben tollera l’apprezzamento, a valenza per il futuro, di profili problematici emergenti dal rapporto esaurito.

Una volta, pertanto, che la valutazione del profilo disciplinare abbia esaurito, mediante il giudizio prognostico, i profili di opportunità e di convenienza della riassunzione, non risulta necessaria una ulteriore autonoma considerazione delle esigenze organizzative e di servizio, che risultano assorbite dalla valutazione stessa: sarebbe piuttosto la decisione di riammettere in servizio il dipendente cessato con precedenti disciplinari a richiedere la più articolata motivazione invocata in ricorso.

Ne deriva che il provvedimento di diniego di riammissione si rivela immune dalle censure di carattere sostanziale dedotte dall’interessato.

4. Anche le censure di carattere procedimentale non conducono agli effetti sperati dal ricorrente.

In particolare:

- gli eventuali vizi del diverso procedimento avviatosi con la precedente istanza di riassunzione presentata dal ricorrente nel 2006, asseritamente arrestatosi alla fase della comunicazione delle ragioni ostative al suo accoglimento del diniego, non potrebbero in ogni caso riflettersi sul procedimento in esame, che si è concluso con il diniego qui gravato.

Vieppiù, deve osservarsi che con sentenza 22 luglio 2009, n. 7454, questo Tribunale, decidendo sul ricorso presentato dall'interessato ai sensi dell'art. 117 c.p.a sul presupposto di cui sopra, ha accertato che il Ministero dell'interno si era pronunziato in via definitiva, negativamente, sull'istanza stessa, con atto del 16 novembre 2007, notificato al ricorrente il 4 dicembre 2007, ovvero prima della proposizione del gravame, dichiarandolo, indi, per tale parte, inammissibile.

La già rilevata diversità dei procedimenti impedisce anche di ravvisare la denunciata contraddittorietà tra le motivazioni espresse nel preavviso di rigetto dell'istanza del 2006 e le ragioni poste a base del provvedimento di rigetto dell'istanza del 2008;

- la circostanza che nell'ambito del procedimento che ha definito la successiva istanza di riammissione del 2008 con l'adozione del provvedimento qui gravato non sia intervenuta la comunicazione preventiva di cui all'art. 10-*bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241, non ridonda in vizio invalidante del provvedimento finale.

Per la giurisprudenza, l'elenco delle ipotesi di cui all'ultimo periodo dell'art. 10-*bis*, per le quali non è necessaria la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza del privato, non ha carattere tassativo, dovendo la disposizione essere interpretata alla luce del successivo art. 21-*octies*, comma 2, il quale, nell'imporre al giudice di valutare il contenuto sostanziale del provvedimento e di non annullare l'atto nel caso in cui le violazioni formali non abbiano inciso sulla legittimità sostanziale del medesimo, rende irrilevante la violazione delle disposizioni sul procedimento o sulla forma dell'atto allorché il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso

da quello in concreto adottato (C. Stato, V, 3 maggio 2012, n. 2551; C.G.A.R.S., 4 luglio 2011, n. 472; 3 marzo 2011, n. 161; C. Stato, III, 11 gennaio 2011, n. 1638/2010; Comm. Spec., 26 febbraio 2008, n. 2518/2007).

Del resto, a prescindere dalla considerazione che l'art. 21-*octies* attiene ai provvedimenti di natura vincolata, mentre nel caso di specie si è di fronte, come detto, a un provvedimento discrezionale, il costante orientamento della giurisprudenza riconnette la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato allo scopo di permettere un effettivo confronto tra questi e l'Amministrazione anteriormente all'adozione di un provvedimento negativo, in modo che non siano trascurati elementi istruttori utili alla decisione finale.

E una tale evenienza, alla luce di tutto quanto sopra considerato, e della circostanza che l'Amministrazione nella fattispecie ha valutato, negativamente, ben tre istanze di riammissione in servizio del ricorrente, non sembra essersi verificata.

5. Alle rassegnate conclusioni consegue il rigetto del gravame.

La peculiarità della vicenda controversa giustifica la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 6 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

Fabio Mattei, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Anna Bottiglieri

Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO