

Pubblicato il 29/12/2017

N. 06171/2017REG.PROV.COLL.
N. 02739/2017 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2739 del 2017, proposto dal Signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Mastrangelo, Amelia Ferrari, Ernesto Granieri, con domicilio eletto presso lo studio Gabriella Arcuri in Roma, via Appia Nuova, 103;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso per legge dalla Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato, costituitosi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per la CALABRIA – Sede di CATANZARO - SEZIONE I n. 141/2017.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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 giorno 14 dicembre 2017 il consigliere Fabio Taormina e uditi per le parti l'avvocato Mastrangelo e l'avvocato dello Stato Urbani Neri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la sentenza in epigrafe impugnata n.141 del 2 febbraio 2017 il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria –Sede di Catanzaro- ha respinto il ricorso, corredato da motivi aggiunti proposto dalla odierna parte appellante Signor -OMISSIS-teso ad ottenere l'annullamento del decreto del Capo della Polizia, adottato in data 23 novembre 2015 e notificato in data 11 gennaio 2016, n. 333 - d/01283323 con cui ne veniva disposta la destituzione dal servizio.

1.1. L'odierno appellante – sottufficiale attualmente in quiescenza - aveva prospettato numerose censure di violazione di legge ed eccesso di potere sostenendo che l'azione amministrativa era viziata sotto il profilo sostanziale, e che, comunque, non erano stati rispettati i termini infraprocedimentali relativi al promuovimento dell'azione disciplinare.

1.2. Il Ministero dell'Interno si era costituito chiedendo la reiezione del ricorso.

2. Il T.a.r. ha innanzitutto rammentato quale fosse stata la scaturigine del presente procedimento evidenziando che:

a) l'appellante, già dipendente del Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza, con la qualifica di sovrintendente capo ispettore della Polizia di Stato, era stato in primo grado (sentenza del 2 luglio 2010) condannato penalmente per reati contemplati nella legge n. 97/2001;

a1) con sentenza della Corte di Appello Catanzaro, in data 21 ottobre 2014 divenuta irrevocabile in data 16 dicembre 2014, i reati ascritti erano stati dichiarati estinti per prescrizione, pur avendo quel Collegio rilevato che “la

ricostruzione, la qualificazione giuridica del fatto e la riconducibilità di esso all'imputato sono pienamente aderenti alle acquisizioni processuali”, non emergendo dalle conversazioni telefoniche e dalle deposizioni testimoniali prove idonee a pervenire ad una sentenza assolutoria ex art. 129 c.p.p. co. 2.”;

b) l'Amministrazione aveva quindi intrapreso il contestato procedimento disciplinare, sfociato nella destituzione.

2.1. Il T.a.r. ha quindi partitamente scrutinato le censure prospettate dall'originario ricorrente, deducendo che:

a) non sussisteva la violazione dei termini procedurali, desunti dall'art. 55 bis della Legge 165/2001 in quanto:

I) la sentenza di prescrizione della Corte di Appello era stata resa il 21 ottobre 2014, mentre la contestazione dei fatti ascritti al dipendente era avvenuta in data 20 maggio 2015;

II) la norma di cui all'art. 55 bis del d.Lgs. 165/2001 non era applicabile al caso di specie, trattandosi di una controversia inerente a rapporti di pubblico impiego sottratti ex art. 3 del medesimo decreto legislativo alla sua sfera di applicabilità;

III) risultavano in concreto rispettati i termini del procedimento disciplinare, regolamentati dall'art. 9 co. 6 DPR 737/1981, come modificato dalla Legge 19/1990 e come interpretato dalla giurisprudenza che faceva decorrere il *dies a quo* dalla “conoscenza” da parte dell'amministrazione della sentenza irrevocabile e non dal suo mero passaggio in giudicato formale;

IV) nel caso di specie, la sentenza dichiarativa della prescrizione della Corte di Appello di Catanzaro era divenuta irrevocabile in data 16 dicembre 2014, ma era stata acquisita dalla Questura di Cosenza in data 20 aprile 2015 e quindi risultava rispettato il termine di 120 giorni previsto nella citata disposizione;

b) sotto il profilo sostanziale, non sussisteva il vizio di eccesso di potere per mancanza di adeguata motivazione circa la gravità dei fatti emersi in sede

penale e mancanza di un'autonoma valutazione da parte dell'amministrazione, imposta dall'art. 19 del DPR 737/1981, in quanto i fatti contestati erano molto gravi ed era pienamente provato il coinvolgimento a pieno titolo" del dipendente nella vicenda contestatagli;

c) quanto alla critica secondo la quale il procedimento disciplinare avrebbe inverato una lesione del principio di difesa poiché, secondo quanto previsto dall'art. 20 del DPR 737/1981, era stata riconosciuta all'interessato la facoltà unicamente di nominare un difensore appartenente alla medesima amministrazione datoriale e non un difensore esterno, la doglianza non era persuasiva, in quanto la Corte Costituzionale si era già pronunciata su una questione analoga con la sentenza n. 182/2008, distinguendo le garanzie che devono necessariamente assistere il procedimento giurisdizionale da quelle invece connotanti un procedimento amministrativo di carattere sanzionatorio, in cui il principio di partecipazione, del contraddittorio, di accesso agli atti e di facoltà di impugnazione dei provvedimenti conclusivi ex art. 113 Cost. assurgevano a canoni imprescindibili ma anche sufficienti di legalità e garanzia per la tutela degli interessi privati coinvolti.

3. L'originario ricorrente, rimasto soccombente, ha impugnato con l'odierno ricorso in appello la suindicata decisione criticandola sotto ogni angolo prospettico; e, dopo avere rivisitato le principali tappe del contenzioso infraprocedimentale e giurisdizionale di primo grado, ha riproposto tutte le censure contenute nel ricorso originario, attualizzandole rispetto al contenuto della motivazione della sentenza reiettiva.

4. In data 16.5.2017 il Ministero dell'Interno appellato si è costituito con atto di stile.

5. All'adunanza camerale del 18 maggio 2017 fissata per la delibazione della domanda cautelare di sospensione della provvisoria esecutività della suindicata decisione, la Sezione con la ordinanza n.2146 del 19 maggio 2017 ha fissato la trattazione del merito alla odierna pubblica udienza del 14

dicembre 2017 in quanto: “Rilevato che l’appello cautelare prospetta delicate questioni in punto di *fumus* (in particolare quella relativa alla decorrenza del termine di intrapresa del procedimento disciplinare) e che pertanto va sollecitamente fissata la trattazione del merito alla prossima udienza pubblica del 14 dicembre 2017;

rilevato che in punto di *periculum in mora* è prevalente l’interesse dell’Amministrazione, tenuto conto che l’appellante non è più in servizio e che pertanto va tenuta ferma la esecutività dell’impugnata decisione.”.

6. In data 13.11.2017 il Ministero dell’Interno appellato ha depositato una memoria ed ha chiesto la reiezione dell’appello, sostenendo che:

a) il termine dall’art. 9 co. 6 DPR 737/1981, come modificato dalla Legge 19/1990 decorreva dal momento in cui la sentenza era stata comunicata all’amministrazione: la Questura di Cosenza aveva acquisito la sentenza il 20 aprile 2015 e l’azione disciplinare era iniziata dopo 31 giorni (il 21.5.2015);

b) la sanzione era correttamente proporzionata alla gravità dei fatti contestati;

c) la Corte Costituzionale con la sentenza n.182/2008 aveva ritenuto legittimo che l’incolpato potesse scegliere il proprio difensore solo tra gli appartenenti all’amministrazione.

6. In data 18.11.2017 l’appellante ha depositato una memoria di replica, puntualizzando le proprie difese.

8. Alla odierna pubblica udienza del 14 dicembre 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L’appello è infondato e va respinto, nei sensi di cui alla motivazione che segue.

1.1. Seguendo la tassonomia propria delle questioni (secondo le coordinate ermeneutiche dettate dall’Adunanza plenaria n. 5 del 2015), e fatto presente che a mente del combinato disposto degli artt. artt. 91, 92 e 101, co. 1,

c.p.a., il Collegio farà esclusivo riferimento alle censure poste a sostegno del ricorso in appello e già proposte in primo grado (senza tenere conto di motivi “nuovi” e ulteriori censure sviluppate nelle memorie difensive successivamente depositate, in quanto intempestive, violative del principio di tassatività dei mezzi di impugnazione e della natura puramente illustrativa delle comparse conclusionali- cfr. *ex plurimis* Cons. Stato Sez. V, n. 5865 del 2015), è evidente che in ordine logico è prioritario lo scrutinio delle doglianze tese a criticare la statuizione del T.a.r. che ha respinto le censure incentrate sulla tardività della tempistica di avvio e conclusione del procedimento disciplinare e sulla asserita lesione del diritto di difesa dell'appellante (cui conseguirebbe, in tesi, l'integrale illegittimità del procedimento irrogativo della sanzione).

2. Osserva in proposito il Collegio, quanto al primo profilo, che, in punto di fatto, è rimasto incontestato (art. 64 del c.p.a) che:

a) dopo che in primo grado l'appellante era stato condannato per i delitti di rivelazione di segreto di ufficio e corruzione, successivamente, era stata emessa sentenza di prescrizione dei reati ascritti all'appellante nel procedimento penale n.r.g. 1695/04;

b) detta sentenza era stata emessa dalla Corte d'Appello di Catanzaro in data 21 ottobre 2014 ed è divenuta irrevocabile in data 16 dicembre 2014;

c) il procedimento disciplinare aveva avuto avvio in data 21 maggio 2015.

2.2.1. La tesi dell'appellante è quella per cui il procedimento disciplinare, in quanto avviato ben oltre i termini prescritti dall'art. 55 bis della Legge 165/2001 e comunque oltre i 120 giorni previsti dall'art. 9 del dPR n. 737/1981 (*“L'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, colto da ordine o mandato di cattura o che si trovi, comunque, in stato di carcerazione preventiva, deve essere sospeso dal servizio con provvedimento del capo dell'ufficio dal quale gerarchicamente dipende, che deve, altresì, riferire immediatamente alla direzione centrale del personale presso il dipartimento della pubblica sicurezza.*

.....

Se il procedimento penale è definito con sentenza la quale dichiara che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso, la sospensione è revocata a tutti gli effetti.

Quando da un procedimento penale, comunque definito, emergono fatti e circostanze che rendano l'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza passibile di sanzioni disciplinari, questi deve essere sottoposto a procedimento disciplinare entro il termine di giorni 120 dalla data di pubblicazione della sentenza, oppure entro 40 giorni dalla data di notificazione della sentenza stessa all'Amministrazione.”) fosse radicalmente illegittimo.

2.1. Rileva in contrario senso il Collegio, che:

a) l'unica norma applicabile (ed esattamente individuata dal T.a.r.), tenuto conto che ci si trova al cospetto non già di una sentenza di condanna, ma di una declaratoria di estinzione per prescrizione, è quella di cui all'art. 9 del DPR n. 737/1981 (tra le tante: T.a.r. Roma, -Lazio-, sez. I, 09/07/2013, n. 6799) :“ *l'art. 9 comma 6, d.P.R. n. 737 del 1981 - di carattere speciale rispetto all'organica e generale regolamentazione di cui alla l. n. 97 del 2001, la quale è invece valevole per tutto il pubblico impiego - prende in considerazione le ipotesi in cui, indipendentemente da profili afferenti la colpevolezza penale del dipendente pubblico, da un procedimento penale emergono fatti e circostanze che rendano l'appartenente ai ruoli dell'amministrazione della P.A. passibile di sanzioni disciplinari”;*

a1) il quadro normativo è quindi stato esattamente individuato dal T.a.r. , non trovando applicazione né l'art. 9 della legge 19/1990 né l'art. 55 bis della Legge 165/2001 (Cons. Stato, sez IV n.624/2008 9“*Il dipendente della Polizia di Stato, prosciolto in sede penale perché i reati a lui contestati sono stati dichiarati estinti per prescrizione, non è applicabile il termine previsto per la conclusione del procedimento disciplinare dall'art. 9, l. 7 febbraio 1990 n. 19, bensì la speciale disciplina dettata dal d.P.R. 25 ottobre 1981 n. 737”;*

b) interpretando la dizione letterale contenuta nella detta disposizione, la giurisprudenza maggioritaria (Consiglio di Stato, sez. I, 24/04/2012, n.

3834) ha stabilito che *“nel caso di procedimento penale nei confronti di appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza concluso con provvedimento di archiviazione, pur non essendo possibile applicare ai fini dell'avvio dell'azione disciplinare un termine di decadenza perentorio come quello previsto nel caso della sentenza dall'art. 9, comma 6, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, deve farsi riferimento alla regola generale, espressa dall'art. 103 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, in base alla quale l'Amministrazione deve procedere a un'istruttoria in tempi ragionevoli e, una volta acquisita la conoscenza qualificata, deve procedere subito alla contestazione, sicché, nel rispetto dei principi enucleati dell'ordinamento, il procedimento disciplinare deve essere sempre avviato a ridosso dell'acquisizione della notizia configurabile come illecito disciplinare.”*;

c) la regola, quindi, è quella per cui il termine “pubblicazione” contenuto nella lettera del citato articolo debba farsi coincidere con quello di “conoscenza qualificata”: si è affermato infatti in proposito che (Consiglio di Stato, sez. IV, 25/03/2014, n. 1458, Cons. Stato Sez. IV, 1, n. 2942 del 2011) *“in riferimento alla decorrenza del termine, tale norma deve necessariamente essere interpretata in modo tale da garantire che l'azione amministrativa si svolga secondo i canoni del giusto procedimento e del buon andamento, che suggeriscono di individuare il dies a quo del termine in questione dalla data di conoscenza della pronunzia penale. Diversamente opinando, si perverrebbe alla conclusione, illogica e contraddittoria, di sottoporre l'esercizio del potere disciplinare al termine decadenziale in questione senza che l'Amministrazione competente abbia alcuna conoscenza degli elementi fattuali emersi in sede penale e suscettibili di legittimare il procedimento sanzionatorio.”*;

d) detti approdi appaiono coerenti con le affermazioni contenute nella decisione della Corte Costituzionale n. 186 del 2004, che ha ritenuto *“irragionevole e contraria al buon andamento”* la disposizione transitoria dell'art. 10, comma 3, l. 27 marzo 2001 n. 97, nella parte in cui fa decorrere il termine per l'instaurazione del procedimento disciplinare dal momento

della conclusione del giudizio penale, anziché dalla comunicazione della relativa sentenza all'amministrazione; pertanto il *dies a quo* per il computo dei termini che decorrono dalla sentenza penale, da qualunque norma siano previsti, non può che coincidere con la comunicazione della stessa alla amministrazione, essendo una diversa interpretazione del tutto irragionevole e contraria al buon andamento;

ed in relazione a tale autorevole arresto la parte appellante non può fondatamente invocare a proprio giovamento l'*obiter* contenuto nella sentenza della Terza Sezione di questo Consiglio di Stato, 10/07/2013, n. 3709;

e) posto che in punto di fatto non è contestato che il procedimento disciplinare venne avviato nei termine di 120 giorni dal momento in cui l'Amministrazione venne a conoscenza della sentenza declaratoria della prescrizione suindicata (la sentenza è stata acquisita dalla Questura di Cosenza in data 20 aprile 2015), la doglianza va quindi disattesa ed appare del pari manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale genericamente prospettata e sostanzialmente risolta dalla richiamata giurisprudenza costituzionale.

2.2.. L'appellante lamenta poi una ulteriore illegittimità procedurale (lesione del principio di difesa) in quanto, secondo quanto previsto dall'art. 20 del DPR 737/1981, è stata riconosciuta al predetto la facoltà unicamente di nominare un difensore appartenente alla medesima amministrazione datoriale (e non un difensore esterno): l'appellante ipotizza quindi un *vulnus* ai propri diritti costituzionalmente garantiti. Osserva in contrario senso il Collegio che la questione è meramente ripetitiva di quella già decisa dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 182/2008, laddove sono state distinte le garanzie che devono necessariamente assistere il procedimento giurisdizionale da quelle invece connotanti un procedimento amministrativo di carattere sanzionatorio, in cui il principio di partecipazione, del

contraddittorio, di accesso agli atti e di facoltà di impugnazione dei provvedimenti conclusivi ex art. 113 Cost. assurgono a canoni imprescindibili ma anche sufficienti di legalità e garanzia per la tutela degli interessi privati coinvolti.

2.2.1. Per altro verso, l'appellante si duole della circostanza che non siano state riportate a verbale le conclusioni del proprio difensore, e –parrebbe– della circostanza che a questi non sia stato concesso di discutere per ultimo. Se non che non risulta alcuna richiesta in tal senso del difensore dell'appellante, per cui non si evince (*rectius*: non v'è prova, né il verbale è stato impugnato nei modi consentiti dall'ordinamento) che tali circostanze siano ascrivibili a deliberazioni autoritative della Commissione, e non a scelte tecniche della difesa dell'appellante: sotto tale profilo, né la questione di legittimità costituzionale prospettata, né le specifiche censure riproposte, appaiono munite di spessore.

3. Venendo adesso all'esame delle ulteriori censure di merito, si osserva che nessuna di esse appare favorevolmente delibabile, in quanto:

a) per consolidata giurisprudenza (tra le tante, Consiglio di Stato, sez. VI, 16/04/2015, n. 1968) *“l'Amministrazione dispone di un ampio potere discrezionale nell'apprezzare in via autonoma la rilevanza disciplinare dei fatti, di talché, una volta valutati gli elementi suddetti, l'accertamento della proporzionalità della sanzione all'illecito disciplinare contestato e la graduazione della sanzione stessa, risolvendosi in giudizi di merito da parte dell'Amministrazione, sfuggono al sindacato del giudice amministrativo, salvo che non si riveli una loro manifesta illogicità o la contraddittorietà.”*;

b) i “precedenti di servizio” sono stati valutati, in quanto di essi era ben cosciente l'amministrazione procedente (la stessa, ovviamente, presso cui l'appellato prestava servizio): ma il pregresso lodevole servizio prestato non può certo militare per una attenuazione del giudizio di grave riprovevolezza sotteso alle condotte per le quali l'appellato è stato condannato in sede

penale, e successivamente prosciolto, ma soltanto per intervenuta prescrizione;

c) nel caso di specie non si rinviene nessun indizio di abnormità od irragionevolezza: le condotte corruttive contestate furono assai gravi, e ripetute, e la valutazione di incompatibilità dell'appellato con i delicati compiti di sicurezza pubblica discendenti dal ruolo ricoperto appare priva da mende e pienamente condivisibile;

d) non v'è stata alcuna violazione del diritto di difesa: è appena il caso di sottolineare che la circostanza che in giudizio sia stato modificato il capo d'imputazione non rileva punto, in quanto ciò che rileva è la contestazione relativa alle condotte commesse; rileva quindi il dato fattuale, e non la qualificazione giuridica impresavi: l'appellato di ciò è stato reso edotto ben due volte, per cui la doglianza è infondata *per tabulas*;

e) anche l'articolazione della censura secondo cui l'appellato sarebbe stato costretto ad un "eccesso di difesa" non appare affatto persuasiva: sono state riportate le contestazioni che inizialmente avevano caratterizzato la vicenda penale, ma la sanzione non è stata inflitta per reati dai quali l'appellato era stato assolto; quindi la doglianza appare speciosa e non favorevolmente delibabile, e peraltro l'appellante neppure chiarisce quale danno sia disceso alla propria posizione processuale da tale "esuberanza" di contestazioni mossegli dall'Amministrazione;

f) la motivazione del provvedimento gravato appare congrua e conferente con l'oggetto del giudizio: essa potrebbe anche ritrarsi *per relationem in quanto, per consolidata giurisprudenza*, in sede disciplinare, posto che l'Amministrazione dispone di un ampio potere discrezionale nell'apprezzare autonomamente la rilevanza dei fatti cointestati, il sindacato giurisdizionale sul provvedimento adottato deve essere limitato alla legittimità dell'azione amministrativa, attraverso la verifica se il procedimento sia supportato da adeguata motivazione ed approfondimento dei risvolti emersi in sede

disciplinare. Del resto, il provvedimento disciplinare è adeguatamente motivato *per relationem* con richiamo all'iter di formazione della volontà e alle conclusioni del consiglio di disciplina nella relativa deliberazione; pertanto, non è necessario esternare anche le specifiche ragioni che hanno indotto l'autorità procedente ad aderire alla suddetta deliberazione qualora la stessa precisi nel provvedimento di non ravvisare ragioni per discostarsene. Comunque, la proporzionalità della sanzione avuto riguardo ai fatti addebitati e accertati in capo al dipendente è frutto di una valutazione discrezionale suscettibile di sindacato di legittimità solo per macroscopici vizi logici;

g) il vizio di disparità di trattamento non sussiste; in simili ipotesi, esso ben difficilmente sarebbe configurabile già in via teorica: lo stesso appellato ammette che il soggetto assunto quale "*tertium comparationis*" tenne una condotta diversa rispetto all'appellato medesimo (l'appellato medesimo nella propria memoria fa riferimento a "minime differenze comportamentali", comunque sussistenti) per cui la doglianza è infondata *per tabulas*, non essendovi assoluta identità tra le fattispecie oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione.

4. Conclusivamente, l'appello deve essere respinto.

5. Le spese processuali del grado seguono la soccombenza, e pertanto l'appellante deve essere condannato al pagamento delle medesime nei confronti dell'appellata amministrazione, nella misura che appare equo determinare in Euro duemilacinquecento (€ 2500//00) oltre oneri accessori, se dovuti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese processuali del grado nei

confronti dell'appellata amministrazione, nella misura che di Euro duemilacinquecento (€ 2500//00) oltre oneri accessori, se dovuti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 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'appellante

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere, Estensore

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

L'ESTENSORE

Fabio Taormina

IL PRESIDENTE

Filippo Patroni Griffi

IL SEGRETARIO

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