

REPUBBLICA ITALIANA
Sent. RG.n. 1911/00 1578/00

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'EMILIA ROMAGNA
BOLOGNA
SEZIONE PRIMA

Composto dai Signori:

Dott. Bartolomeo Perricone Presidente
Dott. Lydia A. O. Spiezia Consigliere
Dott. Alberto Pasi Consigliere rel. est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sui ricorsi n. 1911/00 e 1578/00 proposto dal sig. M. C.:

rappresentato e difeso dall'avv.to M. Pacilio domiciliato in Bologna via Galliera n. 20;

Contro

Ministero dell'Interno in persona del Ministro pro-tempore rappresentato e difeso dall'Avvocatura di Stato domiciliata in Bologna via G. Reni n. 4;

per l'annullamento

del provvedimento del Ministero dell'Interno - Direzione Generale dell'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale - Ser. Sez. II Div. III, comunicato al ricorrente con nota prot. n. M/11507 Bis del 20/10/2000, e notificata in data 3/11/2000, con la quale è stata comunicata al Sig. M.C. l'interruzione della procedura per il passaggio nei ruoli delle amministrazioni civili del Ministero dell'Interno a seguito dell'istanza presentata dal medesimo quale destinatario dei benefici di cui al D.P.R. 339/82 (doc. n. 1);

Visto il ricorso ed i documenti allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il Cons. dott. Alberto Pasi;

Udito all'udienza pubblica del 17/10/2001 gli avv.ti A. Marullo in sostituzione dell'avv.to M. Pacilio e l'avv.to S. Cappelli per l'Avvocatura;

Considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

L'Assistente della Polizia di Stato M. C., odierno ricorrente, in data 13.11.1993 veniva denunciato alla autorità giudiziaria per il reato di furto dal Dirigente del VII reparto mobile di Bologna, e per lo stesso motivo sottoposto a procedimento disciplinare, con contestazione 29.11.1993 del funzionario istruttore Dott. Gabriella Lamantia, trattandosi di fatti commessi presso la Caserma Smiraglia, Sede del reparto, anche in danno di colleghi.

Il Capo della Polizia, con decreto in data 28 marzo 1994, sospendeva il procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. n. 737/81, fino a definizione del procedimento penale, nel frattempo instaurato nei confronti del ricorrente per i medesimi fatti, con sentenza passata in giudicato.

In data 30 aprile e 6 maggio 1999, il M., sottoposto ad accertamento medico legale della idoneità al servizio d'istituto, veniva ritenuto, prima dalla C.M.O. di Bologna e poi dalla Commissione medica di seconda istanza di Firenze, permanentemente inidoneo in modo assoluto, ma idoneo ad essere impiegato nei ruoli di altre amministrazioni civili dello stato, purché non comportino l'uso delle armi.

Il sig. M. sarebbe infatti affetto da disturbo di personalità con persistente indebolimento della capacità di critica e di giudizio, in attuale buon compenso clinico.

A seguito di ciò l'interessato, con domanda dall'11 maggio 1999, chiedeva il trasferimento nei ruoli della Amministrazione civile dell'Interno o, in via subordinata, nei ruoli di altri Ministeri; tale facoltà è prevista dal D.P.R. n. 339/82, che, all'art. 8, prevede il collocamento del richiedente in aspettativa retribuita nelle more del trasferimento; in tale posizione il sig. M. è stato collocato con provvedimento del 3.6.99 del Dipartimento di P.S..

I diversi procedimenti di trasferimento attivati dalla domanda del sig. M. si sono conclusi con esiti negativi (non contestati dall'interessato), ad eccezione di quello relativo al passaggio all'Amministrazione civile dell'Interno, che ha dato corso alla richiesta di trasferimento con lettera 7.9.99, n. 11507 Bis, della Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e gli affari del personale, in cui si precisano gli adempimenti necessari per il richiesto inquadramento: indicazione, da parte dell'interessato, del profilo richiesto, accertamento della idoneità fisica allo stesso da parte della USL di residenza, e superamento di una prova teorico-pratica di idoneità all'espletamento dei relativi compiti.

Ancora, con nota 8.10.99 la Direzione del Personale disponeva l'accertamento, presso la USL di residenza, della idoneità alle mansioni del profilo richiesto, operatore amministrativo (qualifica funzionale quinta), allegando per una migliore valutazione, la documentazione sanitaria e la descrizione delle mansioni previste.

Tale idoneità veniva certificata dalla Azienda USL di Bologna con note 23/11/99, n. 408/99 e n. 15/2000 del 12/01/2000.

Tuttavia, la successiva riattivazione (decreto 17/04/2000 del Capo della Polizia) del procedimento disciplinare, a seguito della formazione di un giudicato parziale (S.C. Cass. 18.11.99, n. 2909, recante rigetto + annullamento con rinvio al Giudice del merito), e la sua conclusione con la destituzione dal servizio (decreto 12.7.2000 del Capo della Polizia) ha impedito la prosecuzione della procedura di trasferimento per il venir meno del suo requisito soggettivo (cioè l'appartenenza dell'interessato ai ruoli della P.S.), previsto dall'art. 1 del D.P.R. 339/82.

Il Dipartimento della P.S., infatti, rendeva noto (lettera 4/9/2000) alla Questura di appartenenza e alla Prefettura che a seguito della destituzione "la procedura di passaggio deve intendersi conclusa".

Avverso tali provvedimenti (destituzione e conclusione negativa del procedimento di trasferimento) il sig. M. proponeva il ricorso n. 1578/00, mentre la consequenziale determinazione della Direzione Generale per il Personale (lettera 20 ottobre 2000, notificata all'interessato il 3 novembre 2000, è oggetto del successivo ricorso n. 1911/00).

Il sig. M. lamenta un duplice profilo di illegittimità:

* la procedura di trasferimento si è perfezionata per assenso tacito, ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 339/82, ben prima della destituzione, e cioè dopo 150 giorni dal ricevimento della domanda, con conseguente perdita della potestà sanzionatoria della Amministrazione di P.S.;

* la riattivazione del procedimento disciplinare è fondata sul falso presupposto della avvenuta definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato, in violazione dell'art. 11 del D.P.R. n. 737/81 .

Resiste l'amministrazione, contestando l'ammissibilità e la fondatezza in merito dei ricorsi.

Le cause passano in decisione all'odierna pubblica udienza.

Conviene preliminarmente disporre la riunione degli epigrafati ricorsi, per l'evidente connessione oggettiva e soggettiva tra gli stessi.

Occorre premettere che la ricostruzione dei fatti nei termini di cui in narrativa emerge dalle risultanze documentali e non è contestata tra le parti.

Ciò stante, è palese la stretta consequenzialità tra l'esito negativo della domanda di trasferimento e la destituzione, ed è quindi giustificata la proposizione di ricorsi cumulativi avverso i due provvedimenti.

Il secondo ricorso (n. 1911/2000) estende inoltre la materia del contendere ad un provvedimento ulteriore (la determinazione negativa della Amministrazione civile dell'Interno), mentre il primo investiva soltanto (oltre alla destituzione) quella della Amministrazione di appartenenza, entrambe titolari di competenze nel medesimo procedimento di trasferimento.

Và quindi respinta la eccezione di inammissibilità per violazione del principio "ne bis in idem".

Nel merito, occorre rilevare che il procedimento disciplinare è stato riattivato, in data 17 aprile 2000, dal Capo della Polizia, sul presupposto che l'annullamento solo parziale, da parte della S.C. di Cassazione, della sentenza di condanna, con rinvio al Giudice del merito, investisse aspetti non significativi ai fini del giudizio disciplinare.

Essi consistono nel giudizio di comparazione ex art.69 c.p. tra aggravanti e attenuanti e nel giudizio sulla sussistenza o meno delle aggravanti di cui all'art. 625, n. 7, C.P. (fatto commesso su cose esistenti in uffici pubblici) e all'art. 61, n. 11, C.P. (fatto commesso con abuso di relazioni d'ufficio o di coabitazione).

Al riguardo occorre considerare che:

1. la riattivazione del procedimento disciplinare sulla base di un giudicato parziale contraddice l'art. 11 del D.P.R. 737/81, che impone la sospensione "fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato", con riferimento evidente e testuale ad un esito definitivo che copra l'intero procedimento;

2. né potrebbe argomentarsi nel senso della sufficienza - ai fini disciplinari - di un giudicato formatosi limitatamente all'accertamento del fatto, atteso che una tale valutazione involgerebbe, comunque, aspetti discrezionali, in tal modo sottratti al giudizio imprescindibile dell'organo disciplinare (il Consiglio Provinciale di Disciplina) per iniziativa esclusiva del Capo della Polizia;

3. dai verbali delle sedute 1.7.2000 e 4.7.2000 del Consiglio di Disciplina, successive alla riattivazione del procedimento disciplinare, risulta infatti che il Consiglio non si è minimamente occupato di esprimere una valutazione di non rilevanza degli aspetti non definiti dalla sentenza 18.11.99 della S.C. di Cassazione;

4. il giudizio comparativo delle circostanze, e quello sulla sussistenza delle aggravanti, possono comportare (come in effetti hanno comportato nella fattispecie: vedasi al riguardo la sentenza definitiva della S.C. di Cassazione, Sez. III Penale, 13/3 - 17/4/2001, depositata in atti) rilevanti implicazioni in ordine alla improcedibilità per mancanza di querela, alla qualificazione del reato in termini di gravità (semplice anziché aggravato) e alla sua prescrizione, implicazioni la cui eventuale irrilevanza nell'ambito di un giudizio disciplinare potrebbe esser ritenuta soltanto dall'organo che ha competenza (ancorché propositiva) ad esprimere il giudizio medesimo;

E' quindi condivisibile l'assunto ricorrente, secondo il quale il procedimento disciplinare è stato riattivato e concluso in violazione dell'art. 11 del D.P.R. 737/81, sul falso presupposto che il procedimento penale potesse considerarsi, quanto meno ai fini disciplinari, definito.

Il ricorrente sostiene altresì che prima della contestata destituzione, il suo trasferimento a domanda nei ruoli della Amministrazione civile si sarebbe concluso per silenzio-assenso ex art. 8 della legge 24/04/82, n. 339, recante la disciplina procedimentale del "Passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'Amministrazione dello Stato".

Secondo l'art. 8, comma 4: "Qualora nel termine sopra indicato (N.D.R.: 150 giorni dal ricevimento dell'istanza) l'Amministrazione non si sia pronunciata, l'istanza si intende accolta".

La difesa erariale, invece, invoca i più ampi termini stabiliti dai Regolamenti attuativi degli artt. 2 e 4 della legge n. 241/90 sui termini di completamento dei procedimenti, e segnatamente il D.M. 2.2.93, n. 284, il D.M. 19.10.96, n. 702, e il D.M. 18.4.2000, n. 142.

Anzitutto va rilevato che l'obbligo di stabilire il termine di conclusione dei procedimenti riguarda soltanto, secondo l'art. 2, comma 2, della legge n. 241/90, quelli che non siano già disciplinati, nelle loro modalità temporali, per legge o regolamento.

Nello stesso modo, l'art. 1 del Regolamento attuativo, approvato con D.M. 284/93, articolo non modificato dagli interventi successivi, limita il proprio ambito di applicazione "ai procedimenti amministrativi, ove non siano già disciplinati dalla legge".

Ciò nonostante, il procedimento di passaggio ad altri ruoli del personale di polizia inidoneo, già previsto e disciplinato nel DPR n. 339/82, è espressamente incluso nella tabella A del DM 702/96 (e anche del successivo DM 142/2000), che ha integralmente sostituito quella allegata al precedente

DM 284/93, ed alla quale occorre, in ipotesi, avere riguardo "ratione temporis" per la disciplina della fattispecie, relativa a procedimento attivato a domanda dell'11 maggio 1999. Tuttavia, considerato il rapporto di gerarchia esistente fra le fonti in considerazione e la espressa riserva di limitazione ai casi non disciplinati da quella primaria, il Collegio deve escludere che possa attribuirsi alla invocata (dall'Amministrazione) tabella A una qualsiasi forza derogatoria della disciplina procedimentale ex legge n. 339/82. In sede di giurisdizione esclusiva sul pubblico impiego, ed in virtù del potere di disapplicazione degli atti presupposti illegittimi, il Collegio ritiene quindi di individuare, tuttora, nell'art. 8 del DPR n. 339/82 la norma procedimentale regolatrice della fattispecie, e nel termine di 150 giorni ivi previsto la "spatium deliberandi" concesso all'Amministrazione per la conclusione del procedimento, salva naturalmente l'efficacia di eventuali atti interruttivi secondo i generali principi.

Ciò stante, la sequenza temporale descritta in narrativa evidenzia che, dopo il ricevimento della certificazione (nota 12.01.2000, n. 15, della ASL di Bologna) di idoneità alle mansioni di "operatore amministrativo", ricevimento avvenuto il 24 gennaio 2000 (come riconosciuto a pag. 4 della memoria difensiva depositata il 5 gennaio 2001 dalla difesa erariale), l'Amministrazione è rimasta inerte per ulteriori 150 giorni da tale data, così che il silenzio-assenso ex art. 8 DPR n. 339/82 è maturato ben prima che il provvedimento di destituzione (17 luglio 2000) facesse venire meno il requisito soggettivo della appartenenza ai ruoli della P.S., senza che nel frattempo fosse attivata la successiva fase procedimentale, cioè la preannunciata (con nota 7 settembre 1999 della Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale) prova d'esame teorico-pratica, per l'accertamento della idoneità allo svolgimento dei compiti di "operatore amministrativo", poi predisposta soltanto per il 17 luglio 2001 in ottemperanza ad ordinanza cautelare (97/01) di questa Sezione (cfr. telegramma 26 giugno 2001).

Ma anche nell'ottica, non condivisa, dell'applicabilità, per omissa impugnativa, dei DD.MM. 702/96 e 142/2000, va rilevato che essi inciderebbero soltanto sui termini procedimentali già disciplinati dal DPR 339/82, che sono l'unica materia devoluta dall'art. 2 della legge n. 241/90 ai Regolamenti di attuazione, senza alcuna efficacia innovativa sulla disciplina dell'istituto del silenzio-assenso ex art. 8 del DPR 339/82, di cui essi non si occupano affatto, con la conseguenza che esso maturerebbe alla scadenza dei nuovi termini indicati in tabella A: 90 giorni fino alla richiesta di accertamenti sanitari, e 300 giorni dal ricevimento del loro esito.

Tanto premesso, va rilevato che:

* ai sensi dell'art. 1 del DM n. 339/82 la domanda di trasferimento deve comunque essere presentata al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, entro trenta giorni dalla notifica del giudizio di inidoneità, e a prescindere dall'Amministrazione cui si chiede l'inquadramento;

* nella fattispecie, l'Amministrazione della P.S. e l'Amministrazione ricevente (Amministrazione civile dell'interno) appartengono allo stesso plesso amministrativo, ed il Ministro competente a decidere il trasferimento, sentito il proprio Consiglio di amministrazione come prescrive l'art. 8 del DPR n. 339/82, è senz'altro il Ministro dell'Interno (che, negli altri casi, interverrebbe invece secondo l'art. 8, soltanto di concerto col Ministro della Amministrazione ricevente);

* in tale situazione non può esservi dubbio che la domanda di trasferimento presentata al Dipartimento di P.S., ai sensi dell'art. 1, sia idonea a far decorrere i termini procedimentali perché, con la presentazione all'organo competente a riceverla per legge, entra nella immediata disponibilità dell'Amministrazione che dovrà provvedere sulla stessa,

* il ricevimento della domanda del 1.5.99 da parte del Dipartimento della P.S. è documentato quanto meno dal 3/6/99, data di adozione del provvedimento, n. 333 - D/2632 - 339, depositato in atti, con il quale il Dipartimento, rilevata la tempestività della domanda stessa, collocava il ricorrente nella speciale posizione di aspettativa retribuita di cui all'art. 8 u. c. del DPR n. 339/82;

* da tale data (3 giugno 99) i 90 giorni previsti dalla tabella A come termine massimo per richiedere gli accertamenti sanitari sono inutilmente decorsi senza che l'Amministrazione provvedesse a questo o ad alcun altro adempimento: il primo riscontro alla domanda dell'interessato è infatti la nota 7 settembre 1999, n. 11507 Bis, con cui la Direzione Generale Amministrazione Generale e Affari del Personale informa il Dipartimento di P.S. sulle modalità procedurali da seguire.

Conclusivamente: i provvedimenti di riattivazione e conclusione del procedimento disciplinare sono illegittimi per violazione dell'art. 11 del DPR 737/81, mentre la interruzione del procedimento di trasferimento è illegittima sia in via derivata da quella della destituzione, che né é l'unico presupposto, sia in via diretta per essere intervenuta dopo la formazione dell'assenso tacito ex art. 8 DPR 339/82, che comporta per l'Amministrazione civile la doverosità dell'immediato inquadramento nei propri ruoli (salva ovviamente la potestà di verifica successiva della idoneità dell'interessato, anche in costanza di rapporto).

Entrambi i ricorsi devono quindi essere accolti in tutti i motivi dedotti, con conseguente annullamento degli atti impugnati a partire dal primo illegittimo (il provvedimento di riattivazione della procedura disciplinare).

Le spese di lite possono essere compensate per giusti motivi in relazione anche alla natura della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna - Bologna, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, previa riunione degli stessi, li accoglie e, per l'effetto, annulla tutti gli atti impugnati, salvi gli ulteriori provvedimenti della P.A..

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio del 17/10/2001.

Presidente (B. Perricone)

Cons. rel. est. (A. Pasi)

Depositata in Segreteria in data

Bologna li

Il Segretario