

Sentenza del 20 maggio 2002

DISCIPLINA - IL TERMINE DI DIECI GIORNI PER LA NOTIFICA DEI PROVVEDIMENTI HA NATURA SOLLECITATORIA, MA QUESTA NON AUTORIZZA L'AMMINISTRAZIONE AD IRRAGIONEVOLI RITARDI - DECORSI NOVANTA GIORNI DALL'ADOZIONE SENZA CHE ESSO VENGA NOTIFICATO IL PROVVEDIMENTO DEVE CONSIDERARSI ESTINTO (Tar Emilia-Romagna - B. Perricone Presidente - A. Pasi Relatore)

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER L'EMILIA-ROMAGNA
SEZIONE I**

N. 1611/01 Reg.Ric.

N. Reg.Sez.

N. 755 Reg.Sent.

composto dai Signori:

Dott. Bartolomeo Perricone Presidente

Dott.ssa Rosario Trizzino Consigliere

Dott. Alberto Pasi Consigliere rel. est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1611/01 proposto da BALUGANI ROLANDO rappresentato e difeso dall'Avv. Maria Antonietta Rizzo, con domicilio eletto in Bologna, Strada Maggiore n. 53 presso la Segreteria dell'intestato Tribunale

contro

la DIREZIONE CENTRALE PERSONALE DIP.TO P.S. c/o MINISTERO DELL'INTERNO

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione,

del decreto 15 maggio 2001, con il quale il Capo della Polizia ha inflitto al ricorrente la sanzione disciplinare della pena pecuniaria pari a 3/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

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

Udito il relatore Cons. Alberto Pasi; udito altresì, alla pubblica udienza del 14 marzo 2002, l'Avv. M.A. Rizzo;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

Con l'epigrafato ricorso l'Ispettore Superiore della Polizia di Stato Balugani Rolando impugna il provvedimento (15 maggio 2001 del Capo della Polizia) applicativo della sanzione della riduzione di un decimo dello stipendio, per infrazioni contestategli con lettera 27 dicembre 2000 del funzionario istruttore, riconducibili ai punti 1 e 2 dell'art. 7 del DPR n. 737/81.

Il ricorrente deduce doglianze riconducibili ai seguenti motivi:

- la tardività della contestazione del 27 dicembre 2000, rispetto alla definizione del procedimento penale n. 188/98, nel corso del quale sono emersi i fatti addebitati, cioè l'aver intrattenuto particolari rapporti con imputati nel procedimento medesimo;
- la tardività della notifica, in data 12 settembre 2000 del provvedimento sanzionatorio del 15 maggio rispetto ai termini indicati dall'art. 21 del DPR n. 737/81 (dieci giorni) e dell'art. 120 del DPR n. 3/57 (novanta giorni);
- genericità ed erroneità della contestazione di addebiti, nella parte relativa alla indicazione delle fonti di prova e della qualità di pregiudicati degli interlocutori dell'ispettore Balugani;
- illogicità della valutazione di irrilevanza, compiuta dal funzionario istruttore, in ordine alla identificazione, richiesta dal Balugani, del collega che, presentandosi a suo nome presso il night Fuego, aveva fruito di trattamenti di favore;
- congruenza e completezza delle giustificazioni presentate dal Balugani in ordine alle motivazioni, al tenore, e al contenuto delle frequentazioni considerate invece dall'Amministrazione disdicevoli;
- mancata commisurazione della entità della sanzione alla lievità del fatto e alle qualità professionali del ricorrente.

Resiste l'Amministrazione, contestando la fondatezza in merito del ricorso.

La causa passa in decisione all'odierna pubblica udienza.

La giurisprudenza assolutamente prevalente (es. TAR Piemonte, Sezione I, 4 giugno 1998, n. 405; TAR Toscana, Sezione I, 4 dicembre '97, n. 574; TAR Lombardia, Milano, Sezione I, 2 settembre 1998, n. 2062; TAR Liguria, Sezione II, 3 luglio 2000, n. 751) ha chiarito la natura meramente sollecitatoria del termine di dieci giorni, stabilito dall'art. 21 del DPR n. 737/81 per la comunicazione del provvedimento disciplinare.

Ai sensi del successivo art. 31 resta ferma, tuttavia, la vigenza suppletiva del DPR n. 3/57 (Statuto degli impiegati civili dello Stato) per quegli aspetti del procedimento disciplinare che non siano regolati dal DPR n. 737/81.

Occorre dunque stabilire se il termine di novanta giorni dall'ultimo atto del procedimento, sulla cui perentorietà l'art. 120 del TU n. 3/57 è esplicito (comminando la sanzione della estinzione del procedimento in caso di inosservanza) e la giurisprudenza è assolutamente pacifica, si applichi o meno anche alla comunicazione all'interessato del provvedimento applicativo della sanzione.

La giurisprudenza interpretativa del citato art. 120 ha costantemente affermato che non è causa di perenzione del procedimento disciplinare la trasmissione del provvedimento conclusivo oltre novanta giorni dopo la deliberazione dell'organo collegiale di disciplina, poiché la comunicazione dell'atto conclusivo, pur integrandone l'efficacia, costituisce atto distinto sebbene accessorio rispetto ad esso; quindi, affinché il termine sia osservato, è sufficiente che il provvedimento sanzionatorio sia adottato entro novanta giorni dal compimento dell'ultimo atto precedente (es. TAR Toscana, Sezione I, 18 marzo 1999, n. 223; TAR Sardegna, n. 1267/1991).

Tale conclusione, dalla quale il Collegio non ha motivo di dissentire, non esaurisce tuttavia l'esigenza, costantemente affermata in giurisprudenza, di un termine ragionevole per la definitiva conclusione del procedimento, affinché l'interessato non debba essere assoggettato "sine die" alla applicabilità della sanzione per addebiti già contestati, e lascia quindi aperta la questione del se anche l'ulteriore adempimento, necessario alla informativa del dipendente e alla efficacia della sanzione, sia o meno soggetto a un termine decadenziale di altri novanta giorni, oltre il quale il procedimento debba essere considerato perento, decorrenti dalla adozione del provvedimento sanzionatorio.

Per la soluzione negativa depone soltanto una interpretazione restrittiva dell'art. 120, che consideri la notificazione della sanzione, in quanto condizione integrativa della sua efficacia, atto esterno al procedimento, interpretazione cui tuttavia si oppone la "ratio" stessa dell'art. 120, che è quella di evitare che la soggezione dell'inquisito al potere sanzionatorio per infrazioni già note non incontri alcun limite temporale, e che sia interamente rimessa a un insindacabile arbitrio dell'Amministrazione nel procrastinare "ad libitum" l'inizio dell'efficacia della sanzione già irrogata (facoltà che, peraltro, trascenderebbe le finalità stesse della sanzione, aggravandone la valenza punitiva, come tipizzata "ex lege" nella sua consistenza, con l'alea relativa al momento imprevedibile della sua esecuzione, risultato sostanzialmente punitivo ulteriore che sembra eccedere i principi di qualsiasi sistema o ordinamento sanzionatorio perché realizzerebbe un "quid pluris" di afflittività rimesso all'arbitrio, anziché alla discrezionalità dell'Amministrazione).

La "ratio" dell'art. 120 del T.U. n. 3/57 sarebbe, dunque, evidentemente vanificata da una simile lettura restrittiva della disposizione.

Deve pertanto essere valorizzata una interpretazione teleologica della stessa, in consonanza con la quale la comunicazione, siccome condizione ineludibile per la conoscenza della sanzione da parte dell'interessato e per l'efficacia del relativo provvedimento (che è atto ricettizio), sia considerata atto del procedimento disciplinare.

Tale qualificazione, peraltro, non contrasta con le classificazioni di teoria generale degli atti e provvedimenti, che riserva tale ultima definizione a quelli aventi contenuto di volizione ed effetti costitutivi, mentre annovera le notifiche e le comunicazioni tra gli "atti di conoscenza" o comunque tra i meri atti amministrativi, categoria peraltro ricorrente, in materia disciplinare, in ambito interno all'amministrazione e di cui è stata spesso apprezzata (cfr. Cons. Stato, Sezione V, 6 giugno 90, n. 490; Cons. Stato, Sezione IV, 28 aprile 1981, n. 376; Cons. Stato, Sez. VI, 26 ottobre 1965, n. 70; Cons. Stato, Sezione IV, 16 novembre 1971, n. 1013; Cons. Stato, Sezione VI, 14 maggio 1965, n. 341; Cons. Stato, Sezione VI, 28 ottobre 1969, n. 568; Cons. Stato A.G., 22 dicembre 1966, n. 1258) l'efficacia interruttiva del termine e quindi la rilevanza ai fini di cui all'art. 120 del T.U. n. 3/57, nonostante l'assenza del carattere provvedimentoale e la natura di comunicazioni interorganiche o comunque di atti interni all'amministrazione precedente.

Conclusivamente, il Collegio non ignora che la giurisprudenza, occupandosi dell'art. 120 in relazione al controllo della Corte dei Conti sul provvedimento sanzionatorio, ne ha costantemente escluso la applicabilità all'atto di controllo in considerazione, congiuntamente, della sua natura di condizione integrativa dell'efficacia ma anche della sua appartenenza ad una competenza esterna all'Amministrazione, elemento che tuttavia non ricorre nella fattispecie della notifica e la cui mancanza, pertanto, argomentando "a contrario", deve portare a conclusioni opposte.

In effetti, al di là della comunanza della funzione (integrativa della efficacia) il Collegio non rileva alcuna analogia tra le due fattispecie, tenuto conto che il controllo di legittimità era disciplinato da un sistema di norme in sé compiuto (R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e ss. mm.), apparteneva a una competenza esterna all'Amministrazione, e in particolare al rapporto di subordinazione speciale tra essa e il dipendente, fondante il potere disciplinare, per cui in nessun caso il visto (o il suo diniego) poteva considerarsi atto del procedimento disciplinare e ricadere sotto la relativa disciplina dell'art. 120 del T.U. n. 3/57.

Poiché è pacifico in causa e risulta documentalmente che il provvedimento sanzionatorio (15 maggio 2001 del Capo della Polizia) è stato notificato al ricorrente in data 12 settembre, pertanto oltre i novanta giorni dalla sua adozione, il ricorso deve essere accolto per tale assorbente motivo, mentre il Collegio si dispensa dall'esaminare le residue censure.

Le spese di lite possono essere compensate tra le parti per ragioni di equità, in relazione alla novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo per l'Emilia-Romagna, Bologna, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, dichiara estinto il contestato procedimento disciplinare e inefficace l'atto impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del 14 marzo 2002.

f.to Bartolomeo Perricone Presidente

f.to Alberto Pasi Cons.rel.est.

Depositata in Segreteria in data 20 MAG 2002

Bologna, lì 20 MAG 2002

Il Segretario

f.to Luciana Berenga