Pubblicato il 19/05/2017

N. 00440/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00302/2014 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 la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 302 del 2014, proposto da:
Andrea Frumento, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Damonte e Giovanni Ranzani, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Genova, via Corsica 10/4;

contro

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Genova, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

per l'annullamento

del decreto 24 dicembre 2013, avente ad oggetto inflizione di sanzione disciplinare.

Visti il ricorso 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 10 maggio 2017 il dott. Angelo Vitali e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 7.3.2014 il vice questore aggiunto della Polizia di Stato Frumento Andrea, dirigente della sezione della Polizia stradale di Imperia, ha impugnato il provvedimento 24.12.2013 n. 333-C/664, con cui il Capo della Polizia gli ha inflitto la sanzione disciplinare della pena pecuniaria nella misura di 1/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo.

La sanzione è stata inflitta per i motivi contenuti nella deliberazione 24.10.2013 del consiglio centrale di disciplina, che ha ritenuto di riscontrare la responsabilità disciplinare del ricorrente che, avendo omesso di esercitare il dovere di indirizzo e controllo sull'attività della sezione da lui diretta, non avrebbe tempestivamente rilevato l'omessa redazione, da parte dell'ufficio verbali nel quinquennio 2007-2011, di oltre 17.000 verbali di contestazione dell'infrazione di cui all'art. 126-bis comma 2 ultimo periodo del codice della strada (trattasi della sanzione di € 269,00 per il proprietario del veicolo, ovvero altro obbligato in solido, che ometta, senza giustificato e documentato motivo, di fornire all'organo di polizia che procede, entro sessanta giorni dalla data di notifica del verbale di contestazione per eccesso di velocità rilevato tramite autovelox, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione), ciò che concreterebbe un comportamento in contrasto con i doveri e le responsabilità di indirizzo, gestione e controllo propri del dirigente della sezione previsti dall'art. 33 del D.P.R. 24.4.1982, n. 335, sanzionabile ai sensi dell'art. 4 nn. 12 (irregolarità nell'ordine di trattazione degli affari) e

17 (omissione o imprecisione nell'emanazione di ordini o di disposizioni di servizio) del D.P.R. 25.10.1981 n. 737.

A sostegno del gravame ha dedotto sette motivi di ricorso, rubricati come segue.

1. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 114 e 120 del D.P.R. 10.1.1957, n. 3. Difetto di presupposto. Difetto di istruttoria e motivazione. Travisamento di atti e fatti decisivi.

Il procedimento disciplinare si sarebbe estinto ex art. 120 D.P.R. n. 3/1957, per essere trascorsi più di novanta giorni tra la relazione istruttoria del funzionario incaricato (22.3.2013) e la prima seduta della commissione centrale di disciplina (29.5.2013) e tra la richiesta di parere alla direzione centrale comunicazioni (21.6.2013) e la relativa risposta (30.9.2013).

2. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21 comma 4 del D.P.R. n. 737/1981. Difetto di presupposto.

Il provvedimento sanzionatorio è stato comunicato al ricorrente oltre dieci giorni dalla sua emanazione, in violazione della norma rubricata.

3. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 13 comma 2 e dell'art. 14 comma 1 del D.P.R. n. 737/1981. Difetto di presupposto. Carenza di istruttoria.

La condotta sanzionata, consistita – tra l'altro - nel non aver proceduto alla puntuale analisi di verifica dei dati relativi alle periodiche attività evidenziate dalle statistiche presentate dalle varie articolazioni che compongono la struttura, non sarebbe stata oggetto di puntuale contestazione.

4. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4, comma 1 n. 12 del D.P.R. n. 737/1981, anche in relazione al disposto dell'art. 3 della L. n. 241/1990. Difetto assoluto di presupposto. Difetto di istruttoria e motivazione. Travisamento di fatti e atti decisivi. Manifesta genericità ed illogicità.

L'irregolarità nella trattazione degli affari (art. 4 n. 12 del D.P.R. 25.10.1981

n. 737) si realizzerebbe soltanto quando non si trattano le pratiche secondo la loro importanza (in caso di pratiche urgenti), ovvero secondo l'ordine di presentazione risultante dal protocollo, fattispecie in relazione alle quali nulla argomenta il provvedimento disciplinare.

Prova ne sia che l'omessa applicazione dell'art. 126-bis da parte dell'ufficio verbali di Imperia è stata rilevata sulla base della comparazione dei dati delle altre sezioni liguri, cioè di dati nella disponibilità dei dirigenti di compartimento sovraordinati al ricorrente (che non hanno mai rilevato incongruenze), cui egli non poteva però avere accesso.

5. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4, comma 1 n. 17 del D.P.R. n. 737/1981, anche in relazione al disposto dell'art. 3 della L. n. 241/1990. Difetto assoluto di presupposto. Difetto di istruttoria e motivazione. Travisamento di fatti e atti decisivi. Manifesta genericità ed illogicità.

Impropria sarebbe anche la contestazione relativa alla omissione o imprecisione nell'emanazione di ordini o di disposizioni di servizio (art. 4 n. 17 del D.P.R. 25.10.1981 n. 737), posto che il ricorrente ha sempre provveduto ad emanare direttive in materia, e che responsabile del procedimento ex art. 126-bis c.d.s. era il capo dell'ufficio verbali.

6. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 9 e 10 del D.M. 16.3.1989 e dell'art. 31 della L. n. 121/1981. Difetto assoluto di presupposto. Travisamento di atti. Difetto di motivazione e di istruttoria.

Il richiamo agli artt. 9 e 10 del D.M. 16.3.1989 sarebbe inconferente, in quanto nessuna delle due disposizioni prevede un dovere di controllo del dirigente della sezione sui vari uffici interni.

7. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7.8.1990, n. 241. Difetto di motivazione ed istruttoria sotto altro profilo. Eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca ed estrinseca.

Vi sarebbe contraddittorietà tra l'addebito di uno scarso senso di

responsabilità e il riconoscimento della "provata esperienza" del ricorrente e dell'enorme carico di lavoro su di lui gravante.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, controdeducendo ed instando per la reiezione del ricorso.

Alla pubblica udienza del 10 maggio 2017 il ricorso è stato trattenuto dal collegio per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato, per le motivazioni che seguono (seguendo l'ordine dei motivi di ricorso).

1. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi in riferimento al procedimento disciplinare a carico del personale della Polizia di Stato, al fine di interrompere la decorrenza del termine perentorio di cui all'art. 120 comma 1 del d.P.R. n. 3/1957 è utile ogni atto con il quale l'amministrazione esprima la volontà di portare avanti il procedimento, anche se di carattere interno (Cons. di St., III, 12.5.2016, n. 1893; nello stesso senso id., 3.8.2015, n. 3812).

Ciò posto, nel caso di specie, tra la data della relazione istruttoria del funzionario incaricato (22.3.2013) e la prima seduta della commissione centrale di disciplina (29.5.2013) è intervenuta la nota 18.3.2013 (doc. 15 delle produzioni 24.3.2017 di parte resistente), con cui il Capo della Polizia ha trasmesso gli atti del procedimento disciplinare al consiglio centrale di disciplina.

Trattasi di un tipico atto del procedimento disciplinare, specificamente previsto dall'art. 19 ultimo comma del D.P.R. n. 737/1981, viepiù rituale in considerazione del fatto che al ricorrente era stata inizialmente contestata una violazione punibile con la sanzione della sospensione dal servizio (art. 6 del D.P.R. n. 737/1981).

Inoltre, tra la richiesta di parere alla direzione centrale comunicazioni

(21.6.2013) e la relativa risposta (30.9.2013) è intervenuto il provvedimento del presidente del consiglio centrale di disciplina del 10.9.2013 (doc. 20 delle produzioni 24.3.2017 di parte resistente), di convocazione per il giorno 18.9.2013 (doc. 20 delle produzioni 24.3.2017 di parte resistente).

Trattasi, anche in questo caso, di un atto tipico del procedimento disciplinare, chiara espressione della volontà dell'amministrazione di portare avanti il procedimento.

Né vale opporre che, non avendo concretamente avuto luogo la seduta del 18.9.2013, l'atto di convocazione rivestirebbe natura meramente dilatoria.

L'eccezione – come suol dirsi – prova troppo: poiché infatti la risposta della direzione centrale comunicazioni è pervenuta al presidente del consiglio centrale di disciplina in data (1.10.2013) successiva al 18.9.2013, è da escludersi che il rinvio della seduta, comunque necessario (anche a prescindere dalla indisponibilità di due componenti) per obiettive esigenze di completezza dell'istruttoria (peraltro effettuata su sollecitazione e nell'interesse del ricorrente, che aveva eccepito l'inidoneità del sistema informatico a consentire verifiche o ispezioni – cfr. il verbale del 10.6.2013), costituisca manifestazione di un atteggiamento meramente dilatorio da parte dell'amministrazione (Cons. di St., V, 17.9.2001, n. 4840).

2. Per costante giurisprudenza, il termine di cui all'art. 21 D.P.R. n. 737 del 1981 per la comunicazione della sanzione disciplinare non ha carattere perentorio, e non implica alcuna decadenza od illegittimità del provvedimento stesso, essendo il termine medesimo di natura palesemente sollecitatoria, in mancanza di previsioni espresse che ne sanciscano la perentorietà e di seri argomenti sistematici da cui ricavare tale conclusione (così T.A.R. Toscana, I, 19.5.2016, n. 864, e la copiosa giurisprudenza ivi citata).

3. Non risponde al vero che la condotta sanzionata, consistita – tra l'altro -

nel non aver proceduto alla puntuale analisi di verifica dei dati relativi alle periodiche attività evidenziate dalle statistiche presentate dalle varie articolazioni che compongono la struttura, non sarebbe stata oggetto di puntuale contestazione.

Si legge infatti nell'atto di contestazione degli addebiti (doc. 3 delle produzioni 24.3.2017 di parte resistente) che l'ispezione presso l'ufficio verbali ha accertato, oltre a "gravi carenze di carattere gestionale ed organizzativo, l'assoluta mancanza di controllo e verifica dell'attività e dei compiti del personale preposto, l'omessa verifica della trattazione, funzionalità, correttezza e definizione della gestione delle singole pratiche amministrative […]".

Tanto ciò è vero che il ricorrente si è difeso – tra l'altro - eccependo l'inidoneità del sistema informatico in uso all'ufficio verbali a consentire verifiche o ispezioni (cfr. il verbale del 10.6.2013, doc. 16 delle produzioni 24.3.2017 di parte resistente).

4. Palesemente infondato è anche il quarto motivo di ricorso.

L'irregolarità nella trattazione degli affari (art. 4 n. 12 del D.P.R. 25.10.1981 n. 737) si realizza infatti non soltanto nel caso in cui non si trattino le pratiche secondo la loro importanza, ovvero secondo l'ordine di presentazione risultante dal protocollo, ma – verrebbe da dire, a fortiori – anche nel caso in cui le pratiche, od alcune di esse (nel caso di specie, le contestazioni ex art. 126-bis c.d.s.), non vengano affatto trattate, omettendone la contestazione in favore della verbalizzazione di altri illeciti, anche se più recenti e/o meno gravi (per esempio, perché non comportanti decurtazione dei punti patente).

Anche la tesi secondo la quale l'omessa applicazione dell'art. 126-bis da parte dell'ufficio verbali di Imperia sarebbe stata rilevabile soltanto sulla base della comparazione dei dati delle altre sezioni liguri, cioè di dati nella

disponibilità dei dirigenti di compartimento sovraordinati al ricorrente (che non hanno mai rilevato incongruenze) è priva di pregio, in quanto smentita dagli atti.

E' sufficiente osservare in proposito come, dalla nota riservata 26.4.2007 prot. 6280/103A-23 (doc. 28 delle produzioni 30.3.2017 di parte ricorrente) sottoscritta dal ricorrente e indirizzata al capo dell'ufficio verbali, venisse espressamente sottolineato – proprio in esito ad una ispezione – il grave ritardo già da allora accumulato nell'inserimento dei nominativi dei conducenti e nella contestazione della violazione di cui all'art. 126-bis c.d.s..

D'altra parte, la circostanza che il responsabile dei relativi procedimenti fosse il capo ufficio verbali non costituisce certo un'esimente rispetto alla omissione del controllo e della verifica dell'operato dei subordinati, cioè del comportamento specificamente contestato al ricorrente.

5. Premesso che la contestazione disciplinare riguarda tutto il quinquennio 2007-2011, la già citata nota riservata 26.4.2007 prot. 6280/103A-23, costituendo la prova della conoscenza, da parte del ricorrente, della problematica connessa alla mancata contestazione dell'art. 126-bis da parte dell'ufficio verbali fin dall'agosto 2006, costituisce la migliore conferma della colpevole inerzia, in tema di efficace verifica e controllo circa l'operato dell'ufficio, tenuta dal ricorrente per tutto il periodo successivo.

6. Posto che le funzioni di indirizzo e coordinamento delle unità organiche addette al reparto cui sono preposti i vice questori aggiunti e la conseguente loro piena responsabilità per le direttive impartite e per i risultati conseguiti sono chiaramente stabilite dall'art. 33 del D.P.R. 24.4.1982, n. 335 (recante ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia) – puntualmente richiamato nella lettera di contestazione degli addebiti e nella deliberazione del consiglio centrale di

disciplina – l'ultroneo richiamo agli artt. 9 e 10 del D.M. 16.3.1989, concernenti l'organizzazione generale delle sezioni di Polizia stradale, non vale a viziare il procedimento disciplinare ed il provvedimento conclusivo.

7. Infondato è anche l'ultimo motivo di ricorso.

In effetti, la circostanza che il ricorrente sia "funzionario di provata esperienza nel settore", e la "particolare situazione lavorativa connessa all'enorme carico di lavoro" sono state evidenziate dalla deliberazione del consiglio di disciplina in chiave soltanto attenuante delle rilevate responsabilità, e dunque, sul piano motivazionale, non si pongono affatto in contraddizione con l'irrogazione di una sanzione di obiettiva tenuità (pena pecuniaria di 1/30 di una mensilità dello stipendio) rispetto alla gravità dei fatti contestati, per i quali era stata inizialmente prospettata l'irrogazione della sospensione dal servizio (art. 6 n. 1 del D.P.R. n. 737/1981).

Le spese seguono come di regola la soccombenza, e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

lo rigetta.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, che liquida in complessivi € 2.000,00 (duemila).

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Luca Morbelli, Consigliere

Angelo Vitali, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Angelo Vitali

IL PRESIDENTE
Roberto Pupilella

IL SEGRETARIO