N. 00048/2010 REG.DEC.
N. 09885/2003 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

DECISIONE

Sull'appello n. 9885 del 2003, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi 12; il Ministero della Giustizia - Dip. Amministrazione Penitenziaria;

contro

Il signor Pennacchio Francesco, non costituitosi nella presente fase del giudizio;

per la riforma della sentenza del tar calabria – catanzaro, sezione prima, n. 02250/2003, resa tra le parti, concernente sanzione disciplinare.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 settembre 2009 il Cons. Anna Leoni e udito per la parte appellante l'avvocato dello Stato Varrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Il sig. Francesco Pennacchio, dipendente di ruolo dell'Amministrazione penitenziaria, in servizio presso la Casa circondariale di Catanzaro con le funzioni di Comandante di Reparto, ha impugnato il provvedimento datato 25 settembre 2001 con il quale, a seguito di procedura disciplinare avviata con contestazione di addebiti del 4 dicembre 2000, gli è stata irrogata la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dallo stipendio per tre mesi.

2. A sostegno della impugnazione il ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge (D.Lgs. n. 449 del 1992 e DPR n. 3 del 1957); violazione e falsa applicazione della L. n. 241 del 1990; violazione e falsa applicazione dell'art. 11, lett.a) del D.Lgs. n. 449 del 1992, nonché eccesso di potere per falso presupposto di fatto.

3. L'Amministrazione si è costituita chiedendo la reiezione del ricorso.

4. Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria- Catanzaro, Sez. I, con la sentenza n. 2250 del 2003 ha accolto il ricorso per inadeguatezza della motivazione a reggere una sanzione disciplinare,

trattandosi di un mero richiamo a doveri di ufficio e a regole di comportamento su cui non c'è stata la previa contestazione. Mancherebbe l'indicazione dei fatti cui ricollegare legittimamente la sanzione.

Il TAR ha assorbito le rimanenti censure dedotte avverso l'atto impugnato.

5. Con l'appello in esame, il Ministero della Giustizia ha dedotto la erroneità della valutazione operata dal TAR della Calabria nel ritenere carente di motivazione il provvedimento impugnato in primo grado, alla luce delle specifiche circostanze riportate nella delibera del Consiglio di disciplina, richiamate nelle premesse .del decreto di sospensione impugnato dall'interessato.

In ordine, poi, all'obbligo di penetrante motivazione, assunto dal TAR, l'Amministrazione appellante, fermo restando l'obbligo di motivazione imposto dalla normativa di settore, ha richiamato la consolidata giurisprudenza che, nell'ipotesi in cui la motivazione sia prevista contrattualmente ovvero da una normativa speciale, non prevede obbligo di motivazione analitica, potendo bastare un richiamo alle iniziali contestazioni.

6. Non si è costituito in giudizio l'appellato.

7. Il ricorso è stato inserito nei ruoli d'udienza del 22 settembre 2009 e d è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

L'appello in esame del Ministero della giustizia è fondato e va

accolto.

In ordine alla sufficienza della motivazione del provvedimento impugnato in primo grado, osserva il Collegio che esso si è basato su specifiche considerazioni sulla disarmonia del comportamento dell'appellato con la cura, la diligenza e l'impegno che un appartenente al Corpo di polizia penitenziaria deve sempre manifestare nell'espletamento dei compiti istituzionali, tanto più in quanto rivesta la qualifica di ispettore con funzioni di Comandante di reparto, per i riflessi in termine di ordine e sicurezza che direttamente derivano dalle sue attività più o meno efficienti, ed inoltre contiene anche un esplicito richiamo alla conforme deliberazione del Consiglio centrale di disciplina del 3 agosto 2001, la quale, a propria volta, reca una puntuale ricostruzione dei fatti e dei comportamenti giustificativi della propria proposta finale di sospensione dal servizio per mesi tre.

Da tale deliberazione, in particolare, si evince che i capi di "incolpazione" sono stati formulati all'esito di una visita ispettiva presso la Casa circondariale di Catanzaro, scaturita dalla necessità di accertare le cause di un ambiente di lavoro terribilmente teso e di netta contrapposizione in seno al personale.

All'appellato è stata originariamente addebitata una pluralità di comportamenti non corretti, di cui alcuni sono stati ritenuti insussistenti dal Consiglio, mentre altri, invece, sono stati ritenuti comprovati sulla base dagli accertamenti svolti, dell'indagine del

funzionario istruttore e dell'esito della trattazione orale nel corso della quale è stato ascoltato l'incolpato, assistito da difensori di fiducia.

Detti comportamenti sono consistiti in disimpegno, mancanza di intervento, inerzia, che avevano consentito lo sviluppo di contrasti del personale di Polizia penitenziaria in servizio nell'istituto, oltre tutto collocato in territorio ad alta presenza mafiosa.

A fronte di una situazione di ostilità sindacale all'interno del personale, con fenomeni deleteri quali l'accaparramento di tessere, le pressioni sul personale per aderire ad un sindacato ed abbandonarne un altro, il diffondersi delle doppie tessere, è risultato che l'appellato, malgrado la sua qualità di comandante, non aveva impedito, né con un doveroso intervento attivo, né con una denuncia alle autorità superiori il formarsi e l'aggravarsi della situazione descritta.

Ciò aveva determinato la moltiplicazione delle denunce penali tra gli appartenenti al medesimo Corpo di polizia (l'indagine ispettiva aveva tratto origine dalla segnalazione della locale magistratura), un clima di rissosità permanente, la compromissione dell'immagine dell'istituzione ed in particolare della Polizia penitenziaria, la disattenzione sulle attività e finalità istituzionali.

Inoltre, a tutto ciò si era aggiunta una gravissima omissione di denuncia da parte dell'appellato nei confronti di un subordinato, che, a fini rimasti non chiariti, aveva fatto collocare da un detenuto un coltello all'interno di una sezione detentiva, provvedendo poi a

cancellare la falsa annotazione in base alla quale si voleva mascherare l'operazione.

Nel provvedimento impugnato, dunque, deve ravvisarsi una congrua motivazione – svolta per mezzo della relatio ai documenti acquisiti agli atti del procedimento – sicuramente sufficiente a giustificare l'irrogazione della sanzione della sospensione dal servizio per mesi tre, ai sensi dell'art. 5 comma III, lett.h) del D.Lgs. n. 449/92, che ha attribuito rilievo disciplinare al "comportamento che produce turbamento nella regolarità o nella continuità del servizio".

Per potersi irrogare la sanzione disciplinare de qua, infatti, ciò che è richiesto è che quest'ultima consegua ad un procedimento disciplinare in cui vengano presi in esame i comportamenti tenuti dal dipendente (e non già, meramente, i rispettivi nomina iuris) e venga valutata la loro rilevanza e gravità sotto il profilo amministrativo.

A tal fine possono essere sufficienti anche pochissime e non prolisse parole, purché esse diano atto del compimento delle predette attività valutative da parte dei competenti organi amministrativi.

Né occorre la pedissequa trascrizione dei fatti oggetto di valutazione, ove essi – come è accaduto nella fattispecie in esame – siano analiticamente esposti, in ogni loro profilo ed implicazione, negli atti istruttori del procedimento cui il provvedimento finale faccia espresso rinvio.

Ciò in applicazione del principio generale per cui la motivazione non si misura secondo la sua lunghezza, ma per la sua idoneità a far

comprendere le ragioni in base alle quali l'Amministrazione si sia determinata in una certa maniera (né occorre che la scelta finale, oltre che compresa, venga anche condivisa, ciò attenendo al merito amministrativo che, per solito, è sottratto ad ogni sindacato giurisdizionale: Cons. Stato, IV Sez., n. 6851/00).

Per le suesposte considerazioni, il ricorso in appello va accolto, il che comporta che, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado va respinto.

Le spese del doppio grado di giudizio possono trovare equa compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sez. IV, accoglie l'appello n. 9885 del 2003 e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese e gli onorari del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 22 settembre 2009 con l'intervento dei Signori:

Luigi Maruotti, Presidente FF

Anna Leoni, Consigliere, Estensore

Sergio De Felice, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/01/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione