

Consiglio di Stato, Sez. III, 4 gennaio 2012, n. 5

### FATTO e DIRITTO

1. L'appellante, già ricorrente in primo grado, vice ispettore della Polizia di Stato, è stato sottoposto a procedimento penale per concussione continuata consumata e tentata in concorso, conclusosi con la condanna della pena ad anni uno, mesi 5 e giorni 10 di reclusione (con i benefici di legge) con sentenza 198/1999, pronunciata il 29 settembre 1999 ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (patteggiamento) dal GIP del Tribunale di Ravenna.

Successivamente è stato aperto un procedimento disciplinare che si è concluso con la sanzione della destituzione, disposta dal Direttore Generale della Pubblica Sicurezza con decreto 12 ottobre 2000.

2. L'interessato ha proposto ricorso al T.A.R. dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, ma il ricorso è stato respinto con sentenza n. 1620 pubblicata il 10 novembre 2005.

Il ricorrente ha proposto appello a questo Consiglio. Non è stata proposta l'istanza cautelare.

3. L'atto di appello non individua specifici vizi nel procedimento di primo grado e nella relativa sentenza, ma consiste unicamente nella riproposizione dei numerosi motivi di ricorso già dedotti in primo grado, illustrati con ulteriori considerazioni intese a replicare agli argomenti con i quali il T.A.R. li ha motivatamente respinti.

4. Con il primo motivo viene dedotta l'asserita violazione del termine per la definizione del procedimento disciplinare, fissato in novanta giorni dall'art. 9 della legge n. 19/1990 per tutti i casi nei quali il procedimento stesso si apre a seguito di una condanna penale irrevocabile.

E' incontrovertibile, in punto di fatto, che il procedimento disciplinare si è aperto nel rispetto dell'apposito termine di 180 giorni prescritto dallo stesso art. 9, e che

invece la conclusione del procedimento è intervenuta oltre il novantesimo giorno dalla sua apertura.

Il T.A.R. nondimeno ha ritenuto infondato il motivo, basandosi sulla consolidata giurisprudenza successiva alla sentenza (“interpretativa di rigetto”) n. 197/1999 della Corte costituzionale secondo la quale i procedimenti disciplinari conseguenti a sentenze penali “patteggiate” non rientrano nel campo di applicazione dell’art. 9, legge n. 19/1990 ( vedi fra le altre C.d.S. n. 3076/2001, n. 6448/2006 e n. 3128/2010, oltre ad Ad. Plen. n. 15/2000).

L’appellante non disconosce questa giurisprudenza costante, ma ne contesta la fondatezza. Questo Collegio, tuttavia, non ritiene di doversi discostare dall’orientamento consolidato.

5. L’appellante, tuttavia, insiste ancora nella sua doglianza osservando che il richiamato orientamento giurisprudenziale nella fattispecie non sarebbe pertinente. Ad avviso dell’appellante l’Adunanza Plenaria ha giustificato la sua interpretazione restrittiva dell’art. 9 basandosi sull’argomento che solo le sentenze di condanna propriamente dette fanno stato riguardo a tutti gli accertamenti di fatto, mentre le sentenze patteggiate lasciano all’autorità amministrativa l’onere di accertare e valutare autonomamente i fatti; nel caso in esame, però, l’autorità amministrativa (così sostiene l’appellante) non ha avuto bisogno di particolari indagini e comunque non le ha effettuate; pertanto il termine di novanta giorni poteva e doveva essere rispettato.

Il Collegio ritiene infondata questa tesi.

Per la giurisprudenza che adotta una interpretazione restrittiva dell’art. 9 della legge n. 19/1990 non è rilevante che, in concreto, vi sia l’effettiva necessità di ulteriori indagini o valutazioni; al contrario, essa afferma, in via generale ed astratta, che sono estranee al campo di applicazione dell’art. 9 le sentenze di patteggiamento in

quanto tali, ossia per il loro regime giuridico che non attribuisce loro l' idoneità a fare stato allo stesso modo delle sentenze di condanna propriamente dette.

6. La tesi dell'appellante, del resto, appare poco persuasiva anche in punto di fatto. Essa, invero, afferma che nella fattispecie non fossero necessarie ulteriori indagini, desumendolo dal seguente passo della relazione del funzionario istruttore del procedimento disciplinare: «A conclusione dell'istruttoria *–basata sugli atti e sulle dichiarazioni rese dagli imputati e testimoni nel procedimento penale (richieste alla Procura della Repubblica....che ne autorizza la visione e l'estrazione di copia)* –si ritiene che i fatti contestati in relazione alle ipotesi disciplinari indicati, risultino provati».

Ad avviso del Collegio questo testo dimostra proprio il contrario: dimostra, invero, che l'istruttoria disciplinare non si è limitata all'acquisizione ed alla lettura della sentenza penale (se lo avesse fatto, sarebbe stata censurabile quanto meno perché incompleta, visto che la sentenza non conteneva e non doveva contenere alcun apprezzamento dei fatti e delle prove e neppure la menzione analitica di queste ultime) ma è consistita, invece, nell'accesso (per il quale si è dovuta chiedere ed ottenere una speciale autorizzazione) al materiale istruttorio del procedimento penale, nel suo esame diretto e in una sua autonoma valutazione critica. Basta questo a giustificare l'inapplicabilità del termine breve di cui all'art. 9.

Peraltro, anche se il funzionario istruttore non ha ritenuto necessario assumere altre testimonianze o cercare altri documenti, tuttavia questa valutazione è maturata solo all'esito dell'esame degli atti dell'istruttoria penale, e non si può far dipendere da questa circostanza l'applicazione o non applicazione di un determinato regime procedimentale.

7. Con una distinta censura, inoltre, l'appellante deduce che anche volendo avere riguardo ai termini del rito disciplinare ordinario (art. 120 t.u. n. 3/1957) essi sarebbero stati violati, in quanto fra la adozione del decreto conclusivo (12 ottobre 2000) e la notifica all'interessato (19 gennaio 2001) sono decorsi più di 90 giorni.

A questo proposito, il T.A.R. ha già osservato – e questo Collegio non può che ripetere – che la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato afferma che ai fini di cui si discute il procedimento disciplinare si conclude con l’emanazione del decreto, mentre il momento della sua successiva notificazione ne rimane al di fuori (Cons. Stato, n. 4163/2010; 2190/2009; 4392/2007; etc.).

8. L’appellante, tuttavia, mette in dubbio che il decreto sia stato realmente sottoscritto il 12 ottobre 2000, ed insinua che si possa trattare di una data apposta fittiziamente al fine di evitare che il procedimento disciplinare fosse dichiarato estinto.

Il Collegio osserva che queste argomentazioni - prospettate, peraltro, in forma solo dubitativa – non possono essere prese in considerazione in questa sede, in quanto la contestazione avrebbe dovuto, semmai, assumere la forma e la sostanza di una querela di falso ritualmente proposta davanti al giudice competente.

9. L’appellante prospetta ancora una ulteriore censura con riguardo allo stesso episodio di fatto, osservando che sono stati ampiamente superati i termini prescritti da apposite disposizioni (sia nel t.u. n. 3/1957, sia nell’ordinamento del personale della Polizia di Stato) per la notificazione o comunicazione del provvedimento disciplinare all’impiegato.

Il Collegio, di nuovo, non può che rifarsi alla giurisprudenza consolidata che ritiene detti termini meramente sollecitatori, e non perentori.

Anche sotto questo profilo, dunque, non si rilevano vizi di legittimità.

10. L’appellante deduce un ulteriore vizio di procedura, ravvisabile questa volta nella circostanza che l’invito a comparire davanti al Consiglio provinciale di disciplina gli è stato comunicato con un anticipo di soli otto giorni, anziché i dieci prescritti: donde una violazione del diritto di difesa.

Il Collegio osserva che la norma invocata (art. 20, d.P.R. n. 737/1981) in realtà dispone che il Consiglio provinciale di disciplina nella sua prima riunione deve

fissare il giorno e l'ora della trattazione, che dovrà avere luogo entro quindici giorni; aggiunge che «il segretario, appena terminata la prima riunione, notifica per iscritto all'inquisito che dovrà presentarsi al consiglio di disciplina nel giorno e nell'ora fissati, avvertendolo che ha facoltà di prendere visione degli atti dell'inchiesta o di chiederne copia entro dieci giorni».

Nel caso in esame, se è vero che la convocazione è stata comunicata l'11 luglio con un anticipo minore di dieci giorni, è anche vero che l'interessato ha chiesto e ottenuto la visione e la copia degli atti il 14 luglio (ossia dopo solo tre giorni) sicché quando il 19 luglio vi è stata la discussione egli aveva avuto la possibilità di predisporre le sue difese. In effetti ha partecipato alla discussione con l'intervento di un difensore, e non risulta che in quella occasione abbia chiesto un ulteriore termine a difesa o fatto altre contestazioni sul punto.

Anche questa censura va dunque respinta.

11. L'appellante propone poi una censura (o un insieme di censure) riferita alla supposta irregolarità della votazione svoltasi in senso al Consiglio di disciplina, in particolare per quanto riguarda la scelta della sanzione da applicare.

Il Collegio osserva che contrariamente a quanto detto nell'atto di appello il verbale del Consiglio di disciplina, è, sul punto, assolutamente inequivoco e da esso non traspare alcuna irregolarità o perplessità.

Vi si legge infatti che «in seno al Consiglio provinciale di disciplina si sono formate due opinioni, l'una minoritaria volta a proporre l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio per la durata di sei mesi (...), l'altra maggioritaria volta a proporre l'applicazione della sanzione disciplinare della destituzione».

E' vero che subito dopo nel testo si richiama (forse in modo incongruo) una disposizione dettata per la diversa ipotesi che nel collegio disciplinare si siano manifestate *più di due opinioni* e quindi per risolvere il problema del raggiungimento

di una maggioranza assoluta. Ma nel caso in esame il verbale appare inequivoco, come si è visto, nel senso che si sono manifestate solo due opzioni e che la maggioranza (ovviamente la maggioranza assoluta, non essendovi una terza posizione) ha scelto la sanzione della destituzione.

Questa censura risulta dunque manifestamente infondata.

12. L'appellante deduce successivamente una supposta causa di incompatibilità di uno dei componenti del Consiglio provinciale di disciplina. La fattispecie legale sarebbe quella del componente del collegio il quale «ha dato consigli o manifestato il suo parere sull'oggetto del procedimento fuori dell'esercizio delle sue funzioni [cioè delle funzioni di componente del collegio]».

Nel caso in esame, tuttavia, non sono stati indicati né altrimenti risultano atti mediante i quali alcuno dei membri del collegio disciplinare avesse “dato consiglio manifestato il suo parere” se non nell'ambito dello stesso collegio. L'appellante, tuttavia, deduce che uno di essi ricopriva l'incarico di dirigente della squadra mobile della Questura e che proprio la squadra mobile aveva svolto le prime indagini sugli illeciti penali contestati all'interessato. Si dovrebbe dunque presumere, a suo avviso, che costui abbia dovuto “occuparsi o almeno conoscere l'oggetto del procedimento”.

Questo Collegio, a parte che la censura viene formulata sotto forma di presunzione (per di più una presunzione semplice), osserva che, ove pure quel funzionario avesse effettivamente preso conoscenza degli atti al momento delle indagini penali (svolte comunque da altri e non da lui personalmente), ciò non, comunque, sarebbe equivalente al fatto di “avere dato consigli o manifestato il suo parere”.

Si può anche aggiungere che la censura è formulata in modo non del tutto perspicuo perché in altra parte dell'atto di appello (pag. 15) si dà atto che al tempo delle indagini penali il dirigente della squadra mobile era un diverso funzionario e non quello che poi avrebbe fatto parte del collegio disciplinare (sembra doversi

intendere che quest'ultimo abbia assunto la direzione della squadra mobile solo dopo la conclusione delle indagini).

La censura risulta dunque infondata.

13. Segue un gruppo di doglianze che possono essere trattate unitariamente in quanto entrano nel merito del giudizio disciplinare.

Tali contestazioni riguardano primariamente l'operato del funzionario istruttore ed in via derivata anche quello del Consiglio provinciale di disciplina: l'uno e l'altro avrebbero errato nell'assumere come probanti le risultanze del procedimento penale (non convalidate da una vera e propria sentenza di condanna, tale non potendosi considerare a questi fini quella "patteggiata") e nell'aver trascurato di compiere ulteriori accertamenti di fatto che invece erano stati sollecitati dall'interessato a sostegno delle sue difese.

Questo Collegio osserva, innanzi tutto, che non si può rimproverare agli organi disciplinari di avere recepito acriticamente l'esito del processo penale: infatti i loro atti mostrano molto chiaramente che essi erano ben consapevoli che la sentenza patteggiata non faceva stato in senso sostanziale e che per il giudizio disciplinare occorreva una valutazione autonoma dei fatti ed, infine, che si sono comportati in modo coerente con queste premesse.

Tuttavia, se è vero che la sentenza penale non faceva stato, ciò non vietava certo di assumere come base cognitiva dei fatti il materiale istruttorio raccolto in sede penale e in particolare i verbali delle dichiarazioni delle parti lese degli episodi di concussione, degli altri testimoni e infine dell'altro ispettore coimputato; nonché vari documenti.

In concreto, la relazione del funzionario istruttore è ampia e argomentata, con puntuali riferimenti ad una grande quantità di elementi di fatto analizzati criticamente.

14. Per quanto possa rilevare, e nei limiti in cui compete al giudice amministrativo di legittimità pronunciarsi al riguardo, la relazione appare inoltre esauriente e persuasiva.

Conviene ricordare che l'appellante aveva patteggiato la pena per ben cinque capi d'imputazione, corrispondenti ad altrettanti episodi di concussione realizzati fra il 23 giugno e il 1° luglio 1997, tutti in concorso con il collega coimputato. In sostanza, i due ispettori della polizia stradale fermavano i conducenti di macchine agricole (mietitrebbiatrici) che in quei giorni erano in piena attività per i raccolti, contestavano vere o presunte violazioni al codice della strada, e minacciavano l'applicazione di pesantissime sanzioni pecuniarie, nonché il ritiro della patente ed il sequestro immediato del mezzo (quest'ultimo esito era il più oneroso, considerate le circostanze, in quanto suscettibile di provocare un grande danno economico; anche perché si trattava di macchine in uso a cooperative di agricoltori, e quindi destinate a servire una pluralità di fondi agricoli); però, poiché contestualmente lasciavano intendere che avrebbero potuto soprassedere ad ogni contestazione se adeguatamente remunerati, ottenevano in tal guisa il pagamento delle somme rispettivamente di un milione di lire (capo d'imputazione a), ottocentomila (capo b), trecentomila più quattro prosciutti (capo c), due milioni (capo d); il quinto episodio rimaneva allo stato di tentativo.

Conviene ricordare, altresì, che per ciascuno degli episodi contestati erano state acquisite nelle indagini preliminari le dettagliate deposizioni delle persone offese e di altri testimoni (le vittime della concussione, dovendo sborsare somme elevate in contanti e in pochissimo tempo, erano di fatto costrette a rivolgersi all'aiuto di terzi); inoltre, il coimputato ha ammesso tutti i fatti mentre l'attuale appellante ha ammesso solo quello del capo (c), affermando di "non ricordare" gli altri ed esponendo che comunque non poteva avervi preso parte in quanto non



corrispondevano ai suoi turni di servizio. In effetti questa è tuttora la sua linea difensiva.

Questi argomenti difensivi, peraltro (si è già detto) sono stati vagliati criticamente dal funzionario istruttore e sono comunque contraddetti dalle dichiarazioni del coimputato, il quale ha sempre indicato come compartecipe a tutti gli episodi proprio l'attuale appellante. Quest'ultimo, peraltro, pur negando (ma solo in quattro casi su cinque e per lo più con l'ambigua formula "non ricordo"), non si è mai spinto ad accusare il collega di mendacio e calunnia, tanto meno ha avanzato qualche ragionevole spiegazione di tale supposto mendacio; e non ha dato alcun contributo ad una diversa identificazione del secondo componente della piccola banda di concussori.

Né appare trascurabile la circostanza che l'appellante ha accettato il patteggiamento, riferendolo (come emerge chiaramente dalla lettura della sentenza) a tutti i capi d'imputazione.

15. Per le esposte considerazioni l'appello va respinto.

Le spese di lite, liquidate in euro 1500,00 oltre gli accessori di legge, seguono la soccombenza e, pertanto, sono poste a carico dell'appellante, non ravvisandosi le ragioni per disporre diversamente, tenuto conto che tutte le censure avevano ricevuto adeguata risposta già in primo grado.

P.Q.M.

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

Pone le spese legali di questo grado di giudizio, liquidate in euro 1500,00 oltre gli accessori di legge, a carico dell'appellante che li verserà all'amministrazione costituita.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Lanfranco Balucani, Consigliere

Marco Lipari, Consigliere

Vittorio Stelo, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere, Estensore

