FATTO

Con l'appello in epigrafe Felice Pollidori ha impugnato la sentenza pure in epigrafe meglio indicata.

Giova premettere che:

- il Pollidori, già dipendente del Comune di Scilla, distaccato presso l'Ufficio di Conciliazione di Scilla dal 1° gennaio 1979, con provvedimento del Direttore generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali del Ministero di grazia e giustizia n. 1\3514 di prot. del 13 ottobre 1994 è stato inquadrato nel ruolo del personale del Ministero di grazia e giustizia, nella quarta qualifica funzionale con il profilo professionale di dattilografo, e assegnato all'Ufficio del Giudice di pace di Villa San Giovanni, con decorrenza dal 29 ottobre 1994, ai sensi dell'art. 12 comma 5 della legge 21 novembre 1991, n. 374;

- con successivo provvedimento del medesimo Direttore generale in data 23 maggio 1995 ne è stata dichiarata la decadenza dall'impiego statale per carenza del requisito della moralità e condotta incensurabili, come prescritto dall'art. 41 comma 2 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, mediante rinvio all'art. 26 della legge 10 febbraio 1989, n. 53, in relazione al rinvio a giudizio per il delitto di truffa aggravata (art. 640 comma 2 n. 1) c.p.) commesso in danno del Comune di Scilla;

- con il ricorso in primo grado n. 706/1995 l'interessato ha impugnato il provvedimento di decadenza, deducendone l'illegittimità per i vizi di: 1) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 41 comma 2 d.lgs. n. 29/1993 in riferimento all'art. 26 legge n. 53/198.. Contraddittorietà e/o manifesta illogicità. Eccesso di potere. Falsità della causa*; 2) *Manifesta illogicità, difetto di motivazione. Contraddittorietà e/o falsità della causa. Eccesso di potere e travisamento dei fatti. Violazione d.m. 31/3/1994 (codice etico)*; 3) *Eccesso di potere e travisamento dei fatti. Violazione erronea e/o falsa applicazione d.P.R. n. 29/1993. Contraddittorietà della motivazione. Perplessità*.

Con la sentenza impugnata il T.A.R. Calabria, Sede di Reggio Calabria (che con ordinanza cautelare del 26 luglio 1995 aveva accolto l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato) ha respinto il ricorso in base ai seguenti rilievi:

- l'art. 41 comma 2 del d.lgs. n. 29 del 1993 richiede, ai fini dell'ammissione agli impieghi nelle amministrazioni ivi indicate (tra cui quelle che esercitano competenze istituzionali in materia di

giustizia), il possesso del requisito della moralità e condotta incensurabili, senza alcuna distinzione in relazione al livello della qualifica d'inquadramento;

- il rinvio a giudizio di un dipendente pubblico è fatto idoneo a revocare il requisito della moralità e condotta incensurabili quando integri, come nella specie, violazione dei fondamentali obblighi di fedeltà, e la relativa declaratoria di decadenza dall'impiego rispecchia l'interesse generale al buon andamento della p.A., perché tale condotta è idonea ad incidere sul rapporto di fiducia dei cittadini nell'amministrazione;

- trattandosi di fatti attinenti a periodo antecedente all'instaurazione del rapporto d'impiego statale, essi non potevano né dovevano essere oggetto di procedimento disciplinare, potendo invece essere apprezzati in funzione della carenza dei requisiti per l'ammissione all'impiego statale, e quindi della declaratoria di decadenza, nella specie disposta con provvedimento "…adeguatamente motivato laddove svolge delle valutazioni imparziali in ordine a fatti specifici che escludono i requisiti di moralità e condotta incensurabili di cui appunto all'art. 26 della legge n. 53 del 1989".

A sostegno dell'appello sono stati dedotti i seguenti motivi:

1) *Illegittimità del provvedimento del Direttore generale del 23 maggio 1995 per violazione e errata interpretazione di legge con riferimento all'art. 41 comma 2 d.lgs .n. 29 del 1993 e all'art. 26 della legge n. 53 del 1989.*

Le epigrafate disposizioni sono inapplicabili, perché il ricorrente non è stato assunto per pubblico concorso ma immesso in ruolo ai sensi dell'art. 12 comma 5 della legge n. 374 del 1991 in quanto già svolgeva mansioni di cancelliere presso l'Ufficio di conciliazione di Scilla.

La declaratoria di decadenza è stata disposta in base al semplice rilievo del rinvio a giudizio del ricorrente, senza alcuna autonoma valutazione dei fatti e della loro gravità; il rinvio a giudizio non determina ex se la carenza del requisito della moralità e condotta incensurabili, anche tenuto conto della presunzione di non colpevolezza ex art. 27 Cost.; peraltro, nel caso di specie, il giudizio penale è stato poi definito con sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato, e quindi è mancato l'accertamento, in sede penale, del fatto, che andava semmai accertato in procedimento disciplinare viceversa non instaurato.

2) *Illegittimità della pronuncia del T.A.R. Calabria n. 1004 del 22 dicembre 2004. Erroneità della sentenza*.

La sentenza appellata ha ritenuto, in modo erroneo, che non potesse e dovesse essere instaurato un procedimento disciplinare perché il fatto-reato, oggetto del rinvio a giudizio, si riferiva a periodo antecedente l'immissione del ricorrente nel ruolo del personale del Ministero della giustizia: il ricorrente prestava già servizio presso l'Ufficio di conciliazione di Scilla al momento della commissione del fatto-reato ed è stato inquadrato in ruolo con provvedimento del 13 ottobre 1994; quindi quale dipendente in servizio, in pendenza del giudizio penale, doveva essere avviato il procedimento disciplinare, con contestazione degli addebiti.

3) *Illegittimità del provvedimento di decadenza dall'inquadramento - Erroneità della sentenza TAR per violazione ed errata interpretazione di legge con riferimento al d.lgs. n. 29/1993 e alla legge n. 19/ 1990 - Errata interpretazione con riferimento alle sentenze della Corte Costituzionale n. 971 del 1988 e n. 197 del 1993*.

L'amministrazione, al fine d'irrogare una sanzione disciplinare espulsiva deve avviare (o proseguire) un procedimento disciplinare addirittura nei casi in cui era prevista la destituzione di diritto, dichiarata costituzionalmente illegittima, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 19 del 1990; nella specie, il procedimento non è stato avviato nel termine perentorio decorrente dalla conoscenza della sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato, provvedendosi invece direttamente alla declaratoria di decadenza dall'impiego.

4) *Illegittimità del provvedimento impugnato per violazione ed errata interpretazione di legge con riferimento alla legge n. 16 del 1992. Eccesso di potere e travisamento dei fatti*.

La decadenza dal servizio, ai sensi della legge n. 16/1992, è sanzione accessoria a sentenza di condanna penale, applicabile in presenza di specifici presupposti (condanne per delitti ex art. 416 bis c.p., ex artt. 73 o 74 d.P.R. n. 309 del 1990); nel caso di specie, invece, è intervenuta sentenza di proscioglimento per prescrizione del reato.

5) *Illegittimità del provvedimento di decadenza dall'inquadramento per violazione della legge n. 241/1990*, in relazione alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento e carenza di motivazione in ordine alla ravvisata mancanza del requisito di moralità e condotta incensurabili.

Costituitosi in giudizio, il Ministero appellato, con memoria dell'Avvocatura generale dello Stato depositata fuori termine il 7 ottobre 2011, ha dedotto l'infondatezza del ricorso, richiamando i rilievi svolti nella sentenza gravata.

Con ordinanza n. 3614 del 1° agosto 2005 è stata respinta l'istanza incidentale di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata.

All'udienza pubblica dell'8 novembre 2011 il ricorso è stato discusso e riservato per la decisione.

DIRITTO

1.) L'appello in epigrafe è destituito di fondamento giuridico e deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza impugnata, nei sensi di seguito precisati.

1.1) In punto di fatto, è opportuno chiarire che il provvedimento dirigenziale recante la declaratoria di decadenza dall'impiego per carenza del requisito della moralità e condotta incensurabili è stato emanato sulla scorta di relazione nella quale si dava atto che:

- in sede di presentazione, da parte dell'interessato, dei documenti di rito per l'inquadramento ex art. 12 comma 5 della legge 21 novembre 1991, n. 374, e specificamente dal certificato di servizio rilasciato dal Comune di Scilla in data 28 ottobre 1994 (richiesto espressamente, tra gli altri, con la nota n. 13514 di prot. del 13 ottobre 1994, e che doveva attestare "…l'ininterrotto servizio…") era risultato un periodo di sospensione dal servizio per mesi due, in esecuzione di misura interdittiva penale ex art. 289 c.p.p.;

- la Procura generale presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria, richiesta di fornire chiarimenti, con nota del 17 marzo 1995 trasmetteva informativa della Stazione Carabinieri di Scilla, che dava atto della pendenza di procedimento penale nei confronti del Pollidori per il delitto di cui all'art. 640 comma 2 n. 1) c.p. (truffa aggravata) in relazione alla indebita fruizione, in base a certificazioni mediche non veridiche, di congedi straordinari per malattia;

- con nota n. 594 del 3 maggio 1995 la Pretura circondariale di Reggio Calabria informava, a sua volta, che il Pollidori era stato rinviato a giudizio dinanzi alla Sezione distaccata di Bagnara Calabra per i fatti-reato di cui era imputato per l'udienza dibattimentale del 2 ottobre 1995.

Nella stessa relazione si osservava che tali circostanze dovevano ritenersi ostative all'inquadramento in ruolo "…per carenza del possesso delle qualità morali e di condotta incensurabili richieste dall'articolo 26 della legge 10 febbraio 1989, n. 53, richiamata dal comma 2 dell'articolo 41 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29", da ritenere applicabile per quanto previsto dall'art. 12 del della legge 21 novembre 1991, n. 374, nell'ambito dell'ampio apprezzamento discrezionale rimesso all'amministrazione, evidenziando come "…i fatti per i quali sta procedendo il Pretore di Bagnara Calabra, confermati nei loro elementi costitutivi dal decreto di rinvio a giudizio 9 agosto 1994 della Procura della Repubblica presso la Pretura Circondariale di Reggio Calabria, siano sintomatici di una personalità poco affidabile per la quale pare veramente problematico l'inserimento in un Ufficio giudiziario, dove è invece richiesto il massimo dell'onestà e della correttezza".

A sua volta, il decreto dirigenziale di decadenza, richiamata la relazione e gli accertamenti ivi indicati "…qui da intendersi integralmente trascritta", ha ritenuto che "…i fatti per i quali si sta procedendo penalmente sono sintomatici di una condotta decisamente censurabile e di una personalità non positivamente valutabile sotto il profilo delle qualità morali richieste dal legislatore per operare nell'Amministrazione giudiziaria, uno dei più delicati servizi pubblici".

Ancora in punto di fatto, deve rilevarsi che nella documentazione acquisita al fascicolo del giudizio di primo grado (in esecuzione di sentenza istruttoria) è compreso il decreto dirigenziale del 13 ottobre 1994 di immissione in ruolo, tra gli altri, del Pollidori, che reca la seguente testuale indicazione:

"L'immissione nel suddetto ruolo è subordinata all'accertamento dei requisiti previsti dall'art. 12, 5° comma della legge 21 novembre 1991 n. 374 ed alla posizione di ruolo nella Amministrazione di provenienza".

1.2) L'art. 12 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (recante "*Istituzione del giudice di pace*"), nel provvedere all'incremento dell'organico, nelle varie qualifiche funzionali, del personale di cancelleria da destinare ai nuovi uffici giudiziari, al comma 5 ha previsto che la copertura dei posti avvenisse "…mediante immissione in ruolo con priorità del personale in servizio presso gli uffici di conciliazione alla data del 31 dicembre 1989, secondo modalità che saranno stabilite con decreto del Ministro della giustizia, da emanarsi entro sei mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della presente legge, e che tengano conto dei profili professionali e dei requisiti previsti per l'accesso alle corrispondenti categorie del personale dell'amministrazione giudiziaria già in ruolo".

Con il decreto ministeriale 14 maggio 1992 (pubblicato sul supplemento ordinario n. 17 della G.U.R.I., Serie generale, n. 34 dell'11 febbraio 1993) sono state stabilite le corrispondenze tra le qualifiche funzionali di provenienza del personale già in servizio presso gli uffici di conciliazione e quelle del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie (per quanto riguarda il Pollidori, la IV - profilo professionale di dattilografo, corrispondente alla IV già rivestita).

L'art. 17 del d.l. 7 ottobre 1994, n. 571, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 1994, n. 673 (recante "*Modificazioni delle leggi 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva del giudice di pace, e 26 novembre 1990, n. 353, concernente provvedimenti urgenti per il processo civile*") ha poi disposto che i provvedimenti di inquadramento in ruolo fossero adottati "…in modo che tale personale prenda servizio nel periodo compreso tra il 20 ed il 30 marzo 1995".

1.3) Orbene, il chiaro riferimento, contenuto nell'art. 12 comma 5, ai "requisiti di accesso" ordinari delle corrispondenti categorie del personale dell'amministrazione giudiziaria, rende ragione che, tra gli stessi, non può non essere ricompreso anche lo speciale requisito richiesto, in via generale, per l'assunzione di personale "…presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di *giustizia*", come individuato dall'art. 41 comma 2 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nel quale è stabilito, in modo testuale, che a tali assunzioni "*…si applica il disposto di cui all'art. 26 della legge 10 febbraio 1989, n. 53*" (presente e successivi corsivi dell'estensore).

L’art. 26 comma 1 della legge n. 53/1989, a sua volta, per l’accesso ai ruoli, richiede “…*il possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l’ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria*” (corsivo dell’estensore), ossia quello stabilito dall’art. 124 comma 3 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, nel testo applicabile *ratione temporis*, relativo alla “*moralità e condotta incensurabili*”, essendo stata dichiarata l’illegittimità costituzionale solo dell’altro concorrente requisito dell’*appartenenza a famiglia di estimazione morale indiscussa* (Corte Cost., 31 marzo 1994, n. 108).

Il requisito dell’incensurabilità della moralità e della condotta non è stato abrogato, come noto, in via implicita, dall’articolo unico della legge 29 ottobre 1984, n. 732, relativo alla sola “buona condotta”, laddove il primo, richiesto settorialmente, implica un *quid pluris*, in funzione della peculiare delicatezza dei compiti attinenti allo svolgimento della funzione giurisdizionale o di funzioni amministrative ausiliarie della giurisdizione, in termini di *irreprensibilità* del comportamento (così, tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2006, n. 5301).

2.) Così chiariti gli ambiti fattuali e il quadro normativo di riferimento, devono disattendersi tutte le censure articolate nei motivi di appello, poiché la sentenza gravata, sia pure in modo sintetico, ha dato conto delle ragioni d’infondatezza dell’impugnativa del provvedimento di decadenza dall’impiego statale di ruolo per carenza di requisito essenziale per la costituzione del rapporto.

2.1) Sotto un primo aspetto, per quanto osservato, non può revocarsi in dubbio che, ai fini dell’immissione straordinaria del personale degli uffici di conciliazione nel ruolo del personale delle cancellerie del giudice di pace, fosse necessario anche il possesso del requisito della “moralità e condotta incensurabili”, non potendo assumere alcun valore la circostanza che la relativa procedura non avesse propriamente natura concorsuale, in quanto non assoggettata allo svolgimento di prove di tipo idoneativo, sebbene al mero riscontro della qualità soggettiva di dipendente in servizio presso gli uffici di conciliazione a una certa data (31 dicembre 1989), alla presentazione, nei termini fissati nella nota ministeriale n. 871 di prot. del 27 gennaio 1993 (acquisita in via istruttoria nel giudizio di primo grado), di domanda dell’interessato redatta su modulo facsimile, e alla formazione di graduatoria in base alle istanze pervenute (stilata, a quanto è dato di comprendere, in base

all’anzianità di servizio assoluta, presso le amministrazioni comunali di appartenenza, e relativa, presso gli uffici di conciliazione).

D’altro canto, come già rilevato sub 1.1) l’immissione in ruolo era subordinata espressamente alla condizione risolutiva dell’accertamento dei requisiti previsti dall’art. 12 comma 5 della legge n. 374/1991, e quindi anche al possesso del requisito della moralità e condotta incensurabile, con prescrizione che non è stata impugnata dall’interessato.

Non coglie nel segno nemmeno la censura imperniata sulla posizione di mero “imputato” del delitto di truffa aggravata in danno dell’amministrazione comunale di appartenenza, posto che -salvo un esito pienamente assolutorio nel giudizio penale, che solo avrebbe potuto riverberare efficacia vincolante qualora recante declaratoria positiva d’insussistenza del fatto materiale addebitato, laddove invece il reato è stato dichiarato estinto per prescrizione, non avendo l’interessato rinunciato alla medesima al fine di far valere la propria innocenza-, l’applicazione di misura interdittiva e il rinvio a giudizio, e in generale la sottoposizione al procedimento e al processo penale per fatti inerenti in modo specifico al servizio e al rapporto d’impiego (la fruizione indebita di congedi per malattia), costituisce sostrato di condotta certamente “*reprensibile*” e “*censurabile*”.

Né può sostenersi che il provvedimento di decadenza dall’inquadramento in ruolo, e quindi dalla nomina, non sia adeguatamente motivato con il rilievo che “…i fatti per i quali si sta procedendo penalmente sono sintomatici di una condotta decisamente censurabile e di una personalità non positivamente valutabile sotto il profilo delle qualità morali richieste dal legislatore per operare nell’Amministrazione giudiziaria, uno dei più delicati servizi pubblici”.

Al riguardo deve rammentarsi che è orientamento consolidato quello secondo cui “…la valutazione del possesso del requisito della condotta incensurabile, richiesto dall'art. 124 r.d. 30 gennaio 1941 n. 12, è oggetto di ampia discrezionalità, impingendo nel merito dell’azione amministrativa, ed è quindi sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo i casi di palese abnormità, irragionevolezza, difetto di motivazione, travisamento dei fatti” (così, tra altre, Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2006, n. 5301).

2.2-3) Non hanno maggior consistenza le censure dedotte con il secondo e terzo motivo d'appello, poiché i rilievi relativi alla mancata instaurazione di procedimento disciplinare e del relativo contraddittorio procedimentale sono del tutto inconferenti con riferimento ad un provvedimento di decadenza dall'inquadramento in ruolo, e quindi dalla nomina, emanato a seguito dell'accertamento della carenza di un requisito fondamentale per la costituzione del rapporto d'impiego statale, laddove eventualmente solo l'amministrazione comunale di appartenenza avrebbe potuto instaurare il procedimento disciplinare.

2.4) In base alle osservazioni or ora svolte sono infondate anche le censure esposte nel quarto motivo d'appello -peraltro inammissibili in quanto introdotte per la prima volta direttamente nell'appello-, relative alla decadenza disciplinata dall'art. 1 comma 4 quinquies e 4 octies della legge 18 gennaio 1992, n. 16, che attiene a fattispecie tutt'affatto diversa.

2.5) Da ultimo è destituito di fondamento anche il quinto motivo di ricorso, relativo alla violazione della comunicazione d'avvio del procedimento ex art. 7 della legge n. 241/1990 (censura, invero, non dedotta in modo chiaro, precipuo e specifico nel ricorso proposto al primo giudice, e quindi essa pure di dubbia ammissibilità), poiché la decadenza dall'inquadramento è conseguita a procedimento instaurato in base all'istanza d'inquadramento presentata dal dipendente, e quindi a istanza di parte, all'esito di accertamenti scaturiti dalla documentazione esibita dal Pollidori, al quale non poteva sfuggire, essendogli noto il procedimento penale pendente, l'esito decadenziale cui avrebbe potuto condurre la carenza del requisito dell'incensurabilità della condotta.

3.) In conclusione, l'appello in epigrafe deve essere rigettato, con conferma della sentenza impugnata, nei sensi precisati.

4.) La peculiarità della fattispecie esaminata giustifica la compensazione delle spese del presente grado di giudizio, essendo già state compensate quelle del giudizio di primo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) rigetta l'appello in epigrafe, di cui al ricorso n. 5217/2005, e per l'effetto conferma la sentenza del T.A.R. per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, n. 1004 del 22 dicembre 2004.