

N. 00263/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00975/2011 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 Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 975 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

_____, rappresentato e difeso dagli avv. Fabrizio Murgia, Nicola Melis, Alessio Alias, con domicilio eletto presso Alessio Alias in Cagliari, Via San Benedetto 17;

contro

-CONSIGLIO DEI MINISTRI PRESIDENZA,
RAPPRESENTANZA DEL GOVERNO REGIONE SARDEGNA,
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Dello Stato,
domiciliata in Cagliari, Via Dante N.23;

-REGIONE SARDEGNA, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandra Putzu, con domicilio eletto presso Putzu Alessandra Ufficio Legale Regione Sarda in Cagliari, viale Trento, N. 69;

per l'annullamento

con il RICORSO PRINCIPALE:

- del primo decreto prot. 909/16.4.19 del 29.6.2011 emesso dal Rappresentante del Governo per la Regione Sardegna di sospensione, al ricorrente, della qualifica di agente di pubblica sicurezza.

e con i motivi aggiunti depositati il 25.6.2014:

CON I MOTIVI AGGIUNTI:

- del secondo decreto prot. 560/16.4.19 dell' 8.4.2014, emesso dal Rappresentante del Governo per la Regione Sardegna con il quale è stato annullato il provvedimento prot. 294/16.4.19 del 12.2.2014 e pertanto è stato confermato il provvedimento di sospensione del ricorrente, della qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio dei Ministri Presidenza , della Rappresentanza del Governo Regione Sardegna e della Regione Sardegna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2015 la dott.ssa Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori avv. Melis, avv. Putzu e avv. dello Stato Steri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Al ricorrente, dipendente del Corpo Forestale della Regione Sardegna, è stata “sospesa” la qualifica di agente di pubblica

sicurezza con decreto del 29.6.2011 del Rappresentante del Governo (previa comunicazione di avviso di avvio del procedimento), fino all'esito del procedimento penale in corso nei suoi confronti.

Il provvedimento cautelare di "sospensione" è stato emesso a seguito delle gravi condotte poste in essere dal ricorrente, con grave lesione dell'immagine del decoro del Corpo forestale, e con apertura di indagini penali e rinvio a giudizio.

In particolare trattavasi di:

- richiesta di rinvio a giudizio per "calunnia";
- indagini preliminari per episodi di "diffamazione a mezzo stampa";
- "stalking".

E' stato ritenuto che la condotta complessiva integrasse una "grave violazione dei doveri di comportamento del dipendente".

Con ricorso prima notificato nell'ottobre-novembre 2011 e poi formalmente "riassunto" nel settembre 2014 e ridepositato nell'ottobre 2014 il ricorrente ha sollevato le seguenti censure:

- 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 12 della LR 26/1985 – violazione e falsa applicazione dell'art. 4 bis del RD 653/1940;
- 2) eccesso di potere per contraddittorietà tra atti, slealtà nella procedura, ingiustizia manifesta, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Si è costituito in giudizio il Rappresentante del Governo, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla Camera di consiglio del 30 novembre 2011 la domanda cautelare è stata respinta, con ordinanza n. 479/2011, con la seguente motivazione

“Considerato che il pregiudizio lamentato, costituito dalla modifica del profilo professionale per effetto della sospensione della qualifica di agente di pubblica sicurezza, non è nè grave nè irreparabile”.

Con successiva sentenza di primo grado n. 256 del 28.3.2013 il ricorso è stato accolto, con annullamento del provvedimento impugnato.

La sentenza è stata poi però sospesa da questo stesso TAR con ordinanza 258 del 19/07/2013, su ricorso “per opposizione di terzo” promosso dalla RAS, in quanto la Regione non era stata chiamata in giudizio.

Tale procedimento di “opposizione di terzo” si è concluso con la sentenza Tar n. 838 del 6.12.2013, di improcedibilità, in applicazione dell’art. 109 2° comma del c.p.a., riscontrata la disposta facoltà di radicare l’intervento della Regione nell’ambito del giudizio d’appello n. 8371/2013, nel frattempo promosso dal Rappresentante del Governo.

La sentenza di merito del TAR 256/2013 è stata poi annullata dal Consiglio di Stato (ricorso radicato sub n. 8371/2013), sez. IV, con sentenza in forma semplificata n. 1069 del 6.3.2014, per <carezza del contraddittorio>, con rinvio al giudice di primo grado.

A seguito della sentenza del Consiglio di Stato il Rappresentante del Governo ha assunto nuovamente l’ 8.4.2014 un provvedimento di

“sospensione” della qualifica di p.s. e di porto d’armi nei confronti del ricorrente.

Con MOTIVI AGGIUNTI (notificati anche alla Regione) e depositati il 25.6.2014 l’impugnazione è stata dunque estesa al decreto del Rappresentante del Governo dell’ 8.4.2014 di rinnovata “sospensione” della qualifica di agente di pubblica sicurezza (assunta dopo l’annullamento della sentenza di primo grado da parte del Consiglio di Stato n. 1069 del 6.3.2014); l’impugnazione contiene le seguenti censure:

3) invalidità derivata (primo vizio di ricorso)- violazione e falsa applicazione dell’art. 4 bis del RD 653/1940 (Regolamento d’esecuzione del TULPS) e dell’art. 11 della LR 26/1985;

4) invalidità derivata (secondo vizio di ricorso)- eccesso di potere per contraddittorietà tra atti, slealtà nella procedura, ingiustizia manifesta, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa (artt. 3 e 97 della Costituzione);

oltre che per vizio autonomo:

5) violazione della sentenza del C.S. n. 1069/2014 – eccesso di potere per travisamento dei fatti, vizio di motivazione , perplessità, irragionevolezza, illogicità.

A seguito dell’udienza del 9.7.2014, con ordinanza n. 615 del 14/07/2014 il Tar ha assegnato un termine di 90 giorni al ricorrente per procedere alla “formale riassunzione” del giudizio, ex art. 105 comma 3° del c.p.a. (essendo stata fissata erroneamente “d’ufficio” l’udienza del 9 luglio 2014).

La formale riassunzione, con notifica alle controparti, è stata compiuta dal ricorrente con atto notificato il 26-30 settembre 2014.

Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna formulando eccezioni di rito (omessa notifica della riassunzione ai procuratori della parte costituita in grado d'appello; omessa notifica alla Regione nel termine ordinario di 60 gg. dalla conoscenza del provvedimento impugnato, a pena di decadenza) e chiedendo il rigetto dell'impugnazione.

Anche il Rappresentante del Governo ha chiesto il rigetto del ricorso. All'udienza del 28 gennaio 2015 il ricorso è stato spedito in decisione.

DIRITTO

Si può prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione, essendo il ricorso infondato nel merito.

L'articolo unico del D.P.R. del 6.5.1972 n. 297, "Norma d'Attuazione Statutaria" specifica in materia di <riconoscimento della qualifica di Agente di Pubblica Sicurezza a personale dei servizi forestali>, prevede:

-il riconoscimento "di diritto" della qualifica di <agente di pubblica sicurezza> anche alle (tra le altre figure superiori) guardie forestali della R.A.S., da attuarsi con decreto del Rappresentante del Governo.
-la possibilità (autorizzazione "di diritto") di <portare armi del tipo che verrà stabilito dal Rappresentante del Governo "d'intesa" con la Giunta Regionale>.

Il previsto provvedimento “concordato” è stato poi adottato con Decreto del Rappresentante del Governo del 14 dicembre 1988 n. 2632, d’intesa con la Giunta Regionale.

La norma di attuazione presupposta, che disciplina il riconoscimento della qualifica di P.S. con porto d’armi, coinvolge dunque due autorità:

- una statale, la Rappresentanza del Governo;
- l’altra regionale, prevedendo l’ “intesa con la Giunta Regionale”.

Il Rappresentante del Governo rilascia la qualifica soggettiva di <agenti di P.S. nonché il porto d’armi> in favore dei forestali regionali sulla base di una specifica richiesta del datore di lavoro “Regione” (solitamente a seguito dell’ espletamento dei concorsi di assunzione del personale forestale presso il Corpo Forestale Regionale).

La LR. 5-11-1985 n. 26 <Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda> all’art. 13 comma 5° prevede che:

“L’ammissione in servizio è subordinata all’attribuzione, da parte della competente autorità statale della qualifica di <agente di pubblica sicurezza> a termini del D.P.R. 6 maggio 1972, n. 297. In difetto di tale attribuzione, il provvedimento di nomina è revocato”.

Gli eventuali successivi provvedimenti restrittivi (sospensioni e revoche) presuppongono l’esplicazione di una valutazione opposta e/o contrastante, da parte del Rappresentante del Governo, rispetto a quella compiuta in sede di positivo rilascio.

Dunque l'adozione di formali provvedimenti di "sospensione" e/o "revoca" della qualifica di agente di P.S. e del connesso porto d'armi, in riferimento a soggetti che tale riconoscimento/autorizzazione avevano ottenuto sulla base della peculiare normativa di attuazione statutaria, presuppone l'analisi del medesimo "ambito di indagine" in ordine alla "permanenza" dei necessari "requisiti".

La permanenza del titolo richiede cioè il necessario riscontro e permanenza dei relativi "presupposti", di polizia e di ordine pubblico. E la valutazione deve essere effettuata con il massimo rigore, tenuto conto della peculiarità delle posizioni coinvolte (agenti di p.s., con uso delle armi e con funzioni di polizia giudiziaria).

Nel caso in esame i ricorsi (ricorso principale e motivi aggiunti) promossi contro i (due) provvedimenti di "sospensione della qualifica e del porto d'armi" sono infondati.

Il ricorrente risulta sottoposto ad indagini penali, per fatti avvenuti in costanza di servizio, in particolare in riferimento a:

- varie forme di "diffamazione" del proprio Comandante della
Sezione Forestale di Sesto (Cassa Di Stato);
- rinvio a giudizio per "calunnia" nei confronti di
[redacted],
- "stalking".

La gravità dei fatti ha imposto l'adozione del provvedimento di "sospensione" della qualifica di pubblica sicurezza, elemento che implica anche la sospensione del porto d'armi, nell'ambito del rapporto di lavoro del forestale.

La disciplina del TULPS n. 773/1931, in materia di autorizzazioni di polizia deve considerarsi norma-fonte in materia e contempla la sussistenza del requisito della <BUONA CONDOTTA> (cfr. art. 11 e art. 138).

Come affermato da C.S. Sez. III, sent. n. 5828 del 31.10.2011 “Le guardie giurate, ai sensi dell'art. 138 TULPS n. 773/1931, devono possedere il requisito della <buona condotta> e devono risultare soggetti particolarmente affidabili in ordine al corretto svolgimento della propria attività a preventiva tutela di beni e persone da azioni delittuose (con conferma della sentenza del T.a.r. Campania - Napoli, sez. V, n. 21335/2008)”.

A maggior ragione il pubblico dipendente.

E tali norme del TULPS risultano applicabili anche al procedimento gestito dal Rappresentante del Governo, in forza di DPR 297 del 6.5.1972, specifica “norma di attuazione statutaria” ad efficacia rinforzata e prevalente .

L'art. 138, infatti, è espressamente “richiamato”, ai fini dell'accertamento dei requisiti, dal Decreto del Rappresentante del Governo della Sardegna del 20.7.1973 (cfr. doc. n. 18 fascicolo Regione), per il conferimento/sospensione della qualifica di pubblica sicurezza ai dipendenti forestali regionali, proprio in considerazione del fatto che l'attribuzione della qualifica di p.s. implica anche il porto d'armi.

E il requisito della “buona condotta” costituisce parametro generale necessario per poter ottenere e mantenere il <porto d'armi> (sia in veste di soggetto pubblico che di soggetto privato).

Sussistono, infatti, ragioni di ordine sistematico e di “omogeneità” nella valutazione dei presupposti per il conferimento/mantenimento del <porto d’armi> (art. 11 e art. 138 TULPS).

Il possesso del requisito (“buona condotta”) è essenziale:

-sia al momento dell’ attribuzione della qualifica di p.s.;

-e deve permanere, in modo continuativo, anche in corso di rapporto (di agente di p.s., quale dipendente del Corpo Forestale regionale).

Dunque la qualifica di agente di p.s. è revocabile o suscettibile di “sospensione” in qualsiasi momento in caso di sopravvenienza della “mancanza del requisito” in capo alla persona autorizzata.

Il <porto d’armi> connesso alla qualifica di pubblica sicurezza (correlata al rapporto di pubblico impiego regionale – Corpo Forestale) deve avere i medesimi presupposti, per il suo mantenimento, analogamente a quelli richiesti in generale per i privati.

Nel caso di specie la qualifica di p.s. non viene assunta in modo automatico con il superamento del concorso regionale:

l’attribuzione della qualifica di “agente di p.s.” viene conferita, come è stato esaminato, dall’autorità statale (Commissario del Governo), che agisce sulla base del positivo riscontro degli “ulteriori requisiti” previsti dal TULPS per il conferimento del <porto d’armi>.

Non trattasi di conferimento della sola qualifica di p.s., come dispone l’art. 4 bis del RD 635/1940, per soggetti “non” abilitati all’uso delle armi.

Occorre dunque, in sostanza, l’accertamento positivo del possesso dei requisiti prescritti agli artt. 11 e 138 del TULPS n. 773 del

18.6.1931 (come, del resto, espressamente affermato dallo stesso Commissario del Governo nel proprio decreto generale 20.7.1973, all'art. 2), trattandosi di "provvedimenti di polizia".

Da ciò consegue che il soggetto non solo non deve aver riportato condanna per delitto, ma occorre che sia valutata positivamente anche la sua "buona condotta".

La norma, art. 138, in origine, richiedeva il requisito rafforzato di essere "persona di ottima condotta politica e morale", ma la Corte costituzionale, con sentenza 18-25 luglio 1996, n. 311 lo ha ridimensionato, dichiarando l'illegittimità costituzionale del punto 5, nella parte in cui, stabilendo i requisiti che devono possedere le guardie particolari giurate: a) consente di valutare la condotta "politica" dell'aspirante; b) richiede una condotta morale "ottima" anziché "buona"; c) consente di valutare la condotta "morale" per aspetti non incidenti sull'attuale attitudine ed affidabilità dell'aspirante ad esercitare le relative funzioni.

L'art. 138, inteso come requisito di "buona condotta", assume dunque una valenza generale per l'analisi sia del <riconoscimento> che del <mantenimento> della "qualifica di p.s. con porto d'armi", in piena coerenza con quanto previsto all'art. 11 2° comma dello stesso TULPS 773/1931 : necessità, in generale, della < buona condotta> per il rilascio/mantenimento di " autorizzazioni di polizia".

E nell'ambito della valutazione della "buona condotta" assumono necessariamente rilevanza i comportamenti assunti in servizio dal dipendente .

Nel caso in esame, in considerazione degli specifici fatti intervenuti, questo peculiare elemento/presupposto è venuto meno:

ciò legittimava l'assunzione, nell'immediatezza, per esigenze cautelari, di provvedimenti, da parte dell'Autorità preposta, con privazione di efficacia dell'autorizzazione alla qualifica di p.s. che implicava anche effetti sul porto d'armi, disponendone la sua "sospensione".

I fatti accaduti hanno fatto oggettivamente emergere una cattiva condotta da parte del ricorrente, circostanza che ha legittimamente imposto l'adozione del (primo e del secondo) provvedimento di "sospensione".

I fatti sono descritti con precisione nella relazione del Comandante del Corpo Forestale del 20.4.2011, indirizzata al Rappresentante del Governo, ove si fa riferimento anche a telefonate minatorie e a 3 episodi di stalking, oltre che alla diffamazione (cfr. fascicolo Regione, deposito del 18.12.2014).

Emergono dall'analisi degli atti:

- una ingiustificata condotta persecutoria e denigratoria del ricorrente nei confronti dell'Asp. SSSA, offensivi della sua reputazione,
- false incolpazioni.

Sussistevano dunque gravi violazioni dei doveri di comportamento del dipendente della P.A. in generale ed in particolare in qualità di "Agente di Pubblica Sicurezza".

La Regione (sollecitandone l'adozione) ed il Rappresentante del Governo (assumendo il provvedimento) hanno quindi esercitato correttamente una funzione di controllo, privando il ricorrente della

<qualifica> implicante “il porto d’armi”, a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, nell’attesa della definizione dei procedimenti penali.

Non si condivide la tesi che i requisiti che possono essere verificati sarebbero solamente quelli menzionati all’art. “4 bis” del R.D. 653/1940, articolo aggiunto dall’art. 5, D.P.R. 28 maggio 2001 n. 311 (norma peraltro di rango subordinato in quanto trattasi di “Regolamento” al TULPS 773/1931), in quanto quella disposizione attiene ad una (diversa) ipotesi di conferimento di mera qualifica di p.s. che non implica anche il <porto d’armi>.

Situazione ben diversa rispetto a quella propria, come si è visto, del Corpo forestale della Regione Sardegna.

Dunque in applicazione del combinato disposto (artt. 11 e 138 del TULPS) il provvedimento impugnato di sospensione risulta essere stato legittimamente adottato, per mancata “permanenza” in capo al ricorrente del requisito, imprescindibile, della “buona condotta”. In particolare per mancanza, in servizio, di una posizione di “correttezza” e di “appropriato esercizio delle funzioni” .

Nel caso di specie il dipendente si è reso artefice di comportamenti gravi, con danno all’istituzione e alle persone che ne fanno parte.

Infine, in riferimento all’ultimo motivo aggiunto il Collegio ritiene che correttamente il Rappresentante del Governo, a seguito dell’intervenuto annullamento della sentenza di primo grado da parte del Consiglio di Stato, ha rivalutato la situazione, disponendo nuovamente il provvedimento di sospensione.

Sono stati rinvenuti (con il decreto dell' 8.4.2014) i presupposti per disporre la sospensione, sulla base della cattiva condotta del ricorrente.

Il ricorso va quindi respinto.

In considerazione dell'andamento del contenzioso (primo ricorso accolto nel merito) le spese e gli onorari di giudizio possono essere integralmente compensati fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Caro Lucrezio Monticelli, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/02/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)