

N. 02819/2011REG.PROV.COLL.

N. 07575/1999



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7575 del 1999, proposto da:
Larice Oreste, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Contaldi e Claudio Dal Piaz,
con domicilio eletto presso Mario Contaldi in Roma, via Pierluigi da Palestrina, 63;

contro

il Comune di Biella non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PIEMONTE – TORINO, SEZIONE SECONDA n. 00411/1999,
resa tra le parti, concernente SANZIONE DISCIPLINARE

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2011 il Consigliere Doris Durante;

Nessuno comparso per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Larice Oreste, dipendente della biblioteca comunale di Biella, ha impugnato, chiedendone la riforma, la sentenza del TAR Piemonte, Torino, sezione seconda n. 00411 del 1999, con la quale è stato rigettato il ricorso dallo stesso proposto per l'annullamento della sanzione disciplinare della censura irrogatagli dal Comune di Biella.

Premette di essere impiegato presso la biblioteca comunale di Biella e che in data 23 luglio 1993, con lettera di contestazione di addebito, gli veniva contestato *“un comportamento ingiustificatamente non consono alle sue mansioni”* tenuto nei confronti di un utente della biblioteca comunale, nonché di aver *“pubblicamente riferito di un vivace scambio di opinioni sul luogo di lavoro con l'Assessore alla Cultura del Comune di Biella”*.

A tale contestazione, esso deducente, dava immediata risposta con lettera in pari data, nella quale faceva presente la necessità, al fine di poter adeguatamente difendersi in ordine a quanto addebitatogli, di conoscere i fatti contestati, non desumibili dal vago riferimento ad un comportamento *“non consono alle proprie mansioni”* tenuto nei confronti di un *“non meglio identificato”* utente della biblioteca.

Manifestava anche la disponibilità ad un incontro per poter chiarire la questione alla presenza del Segretario Generale, del Sindaco e dell'Assessore all'istruzione.

Malgrado ciò, con provvedimento del 1° ottobre 1993, gli veniva comunicato il provvedimento di irrogazione della sanzione della censura, sul presupposto che *“eseguiti i successivi accertamenti volti ad appurare la validità o meno delle sue giustificazioni”* non era stato trovato riscontro.

Contro tale provvedimento, esso ricorrente, in data 14 ottobre 1993, presentava ricorso gerarchico al Sindaco e, decorsi novanta giorni senza che fosse adottata alcuna decisione, presentava ricorso al TAR Piemonte, chiedendo l'annullamento del provvedimento per la genericità nella contestazione degli addebiti tale da rendere l'atto di

avvio del procedimento disciplinare irrituale ed inammissibile; per violazione degli artt. 79 e 101 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241 e per violazione degli articoli 1, 6 e 7 della l. 300 del 1970.

Il TAR Piemonte, sezione seconda, respingeva il ricorso con sentenza n. 411 del 17 giugno 1999, della quale, con il ricorso in appello qui in esame, il ricorrente chiede l'annullamento o la riforma perché ingiusta ed erronea per i seguenti motivi:

violazione di legge con riferimento agli artt. 79 e 101 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 e dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere sotto diversi profili, perché il provvedimento sarebbe basato su fatti non acclarati, su contestazioni formulate in maniera generica e per carenza di motivazione;

violazione degli articoli 1, 6 e 7 della l. 300 del 1970 perché non sarebbe stato affisso nei luoghi di lavoro il codice disciplinare, circostanza che costituisce condizione pregiudiziale per l'applicazione di qualsiasi sanzione.

Alla pubblica udienza del 14 gennaio 2011, nella contumacia dell'amministrazione intimata, la causa è stata assegnata in decisione.

L'appello è fondato e va accolto.

La controversia riguarda l'irrogazione della sanzione disciplinare della censura che consiste in una dichiarazione di biasimo scritta e motivata, inflitta per lievi trasgressioni.

Trattandosi di provvedimento sanzionatorio, il procedimento per l'irrogazione della censura è disciplinato dalla legge che richiede la precisa contestazione dei fatti addebitati all'interessato e la contrarietà dei fatti ai doveri di ufficio.

Il d.p.r. n. 3 del 1957 stabilisce che il superiore competente a norma dell'art. 100 ad infliggere la censura contesti l'addebito per iscritto nella forma stabilita dall'articolo 104, assegnando all'impiegato un termine non maggiore di dieci giorni per presentare, per iscritto, le proprie giustificazioni.

Aggiunge che copia della comunicazione è immediatamente rimessa al capo del personale insieme con le contestazioni e le giustificazioni e che la sanzione deve essere motivata e comunicata all'impiegato per iscritto.

La giurisprudenza, con orientamento consolidato, ha ritenuto che le garanzie procedurali proprie dei procedimenti disciplinari debbano trovare integrale applicazione anche per l'ipotesi della censura, quand'anche sia la forma più lieve tra le sanzioni disciplinari.

In tale contesto normativo e giurisprudenziale vanno esaminate le censure dedotte.

Il ricorrente, con il primo motivo di ricorso, lamenta che la lettera di contestazione per come formulata non gli avrebbe consentito di individuare il fatto addebitato impedendogli una puntuale difesa; che sarebbe violata la normativa in materia di sanzioni disciplinari e che, comunque, sarebbe stato interpretato in modo erroneo e illogico uno scambio di opinioni con un organo politico, l'assessore alla cultura.

Le doglianze sono fondate.

Nel caso in esame, infatti, il procedimento è stato caratterizzato dalla palese violazione delle norme in materia di procedimento disciplinare, sia per la genericità della contestazione degli addebiti posta alla base del procedimento disciplinare, sia per la carenza di istruttoria e di motivazione.

Invero, la nota di contestazione degli addebiti, che non reca neppure la data di adozione o la data dell'accadimento contestato, manca di qualunque riferimento a fatti specifici, a persone o circostanze, contenendo il mero riferimento al fatto che l'Assessore alla Cultura dott. Vittorio Barazzotto aveva denunciato il "*comportamento non consono alle mansioni*" tenuto dal ricorrente nei confronti di un utente della biblioteca comunale.

Non risulta, quindi, che sia mai stato descritto il comportamento tenuto in concreto dall'impiegato; che sia stato individuato temporalmente l'accadimento o che siano state indicate le persone offese da tale comportamento.

La contestazione, in conseguenza, per la vaghezza e genericità non è idonea a sorreggere il provvedimento sanzionatorio.

Né l'amministrazione che ha costruito la contestazione su fatti riferiti dall'Assessore comunale alla cultura ha ritenuto di allegare all'atto di contestazione di addebiti la nota dell'assessore comunicata all'ufficio personale il 9 luglio 1993, nella quale si denunciava

per l'appunto il comportamento "*non garbato*" verso un utente e si rendeva noto un diverbio con l'assessore.

Eppure tale atto, richiamato nella contestazione ne costituiva parte integrante e se ne imponeva la trasmissione in uno con la lettera di addebito.

In disparte tale vizio procedimentale, è indubbio che la formulazione della contestazione non consentiva al ricorrente di avere conoscenza esatta dei fatti contestatigli.

In questo caso, peraltro, la violazione del procedimento non si esaurisce in un vizio puramente formale, pur essenziale nel procedimento sanzionatorio, ma si riflette sull'aspetto sostanziale, non essendo stato consentito all'interessato, per la formulazione generica della contestazione, il pieno esercizio del diritto di difesa pur invocato dall'interessato.

Il ricorrente, sin dal ricevimento dell'atto di contestazione, lamentava la genericità degli addebiti mossi e richiedeva un colloquio con il Sindaco e l'Assessore per chiarire la vicenda, senza che la sua richiesta fosse accolta.

Invero, la lacunosità dei fatti rappresentati e posti a fondamento della sanzione disciplinare è oggettiva e lascia perplessi il diverso convincimento espresso dal giudice di primo grado secondo il quale "nessun dubbio può sorgere circa la sussistenza dei fatti che hanno dato luogo all'addebito disciplinare, essendo stato specificato nella lettera del 23 luglio 1993 che il dipendente aveva tenuto un comportamento non consono alle sue mansioni nei confronti di un utente della biblioteca comunale nella quale prestava servizio, ed inoltre aveva riferito in presenza di terzi di un suo vivace scambio di opinioni con l'Assessore".

Né una più esatta ricostruzione dei fatti contestati si evince dal provvedimento di irrogazione della sanzione della censura in cui si constata puramente e semplicemente "*un comportamento non consono alle mansioni affidate*" e che "*le giustificazioni presentate non trovano riscontro nelle vigenti norme in materia dato atto di successivi accertamenti volti ad appurare la validità o meno delle giustificazioni che non hanno trovato riscontro*".

Ancora una volta, restano nel vago "*i successivi accertamenti*", nel mentre non è dato sapere quale sia stato il comportamento contrario ai doveri d'ufficio tenuto dal dipendente.

Eppure, secondo orientamento giurisprudenziale costante e consolidato, è illegittima, per carenza di motivazione, la censura inflitta ad un pubblico impiegato sul generico rilievo dell'espletamento di attività incompatibile o non consona ai doveri di ufficio, ove non siano esternate le specifiche ragioni richieste dalla normativa vigente che giustificano l'adozione della suddetta sanzione disciplinare (cfr., tra le tante, Consiglio Stato , sez. V, 20 maggio 1992 , n. 444).

Invero, il difetto di motivazione, non è che la naturale conseguenza di un procedimento caratterizzato da lacunosità istruttoria e da, probabile inesistenza dei fatti addebitati al ricorrente, ove si consideri che l'addebito è stato formulato sulla base di una segnalazione dell'assessore all'istruzione, mai comunicata all'interessato, che riferisce di "*aver appreso del comportamento non consono*" tenuto dal ricorrente.

La coesistenza del difetto di istruttoria e di motivazione e la lacunosità nella descrizione dell'addebito contestato evidenziano l'assoluta illegittimità del provvedimento impugnato che si pone in aperta violazione della disciplina in materia di sanzioni disciplinari, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento sul diritto di difesa.

Per tali ragioni, assorbito ogni altro motivo l'appello deve essere accolto, con riforma della sentenza impugnata e, per l'effetto, deve essere annullato l'atto impugnato.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza nell'importo indicato in dispositivo.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, annulla l'atto impugnato.

Condanna il Comune di Biella al pagamento in favore del ricorrente delle spese del doppio grado del giudizio che si liquidano in euro 5.000,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere

Adolfo Metro, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Doris Durante, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/05/2011

IL SEGRETARIO

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