

REPUBBLICA ITALIANA

N. 1108 REG. SENT.

In nome del Popolo Italiano

ANNO 2000

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

N. 3549 REG. RIC.

PER LA TOSCANA

ANNO 1996

- II[^] SEZIONE -

ha pronunciato la seguente:

S E N T E N Z A

sul ricorso n. **3549/1996** proposto da **GARRUTO Francesco**,
rappresentato e difeso dagli avv.ti Natale Giallongo e Leonardo
Bonechi ed elettivamente domiciliato in Firenze, Via V. Alfieri n. 19,
presso lo studio del primo;

c o n t r o

- il **Comune di Pietrasanta**, in persona del Sindaco pro-tempore,
costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall' avv. Francesco
Fрати, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. della
Toscana, via Ricasoli n. 40, Firenze;

PER L'ANNULLAMENTO

della delibera della Giunta Comunale n. 592 del 28/5/1996 di
destituzione dall'impiego, nonché della proposta della Commissione di
disciplina adottata nella seduta del 26/4/1996.

Visto il ricorso e la relativa documentazione;

Visto l' atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 13 gennaio 2000 - relatore il

Consigliere Filippo Musilli -, gli avv.ti V. Farnararo delegato da N. Giallongo, L. Bonechi e F. Frati;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

Il dott. Francesco Garruto, già dipendente del Comune di Pietrasanta quale funzionario dirigente del settore Igiene e Territorio, è stato citato a giudizio per aver conseguito un vantaggio economico favorendo illecitamente la Società Toscoriempimenti nell'affidamento del servizio di lavaggio cassonetti; tale attività si sarebbe realizzata attraverso comportamenti idonei a configurare, tra l'altro, il reato di turbativa d'asta e, in particolare nel suggerire il prezzo, nella redazione di una relazione favorevole, durante una gara d'appalto. Egli precisa che l'episodio si sarebbe verificato nell'estate del 1992 quando nel Comune di Pietrasanta si è venuta a creare una situazione di grave emergenza dei rifiuti per una discarica utilizzata dall'Ente e per l'improvviso abbandono del servizio di lavaggio dei cassonetti da parte dell'impresa affidataria del servizio. Gli altri capi di imputazione si riferiscono, invece, all'alienazione dei beni comunali contenuti nel laboratorio di analisi, per cui il dott. Garruto avrebbe suggerito la vendita a terzi delle attrezzature del laboratorio per un valore ritenuto troppo esiguo. Lo stesso dott. Garruto precisa che la vendita fu infine effettuata dall'economista del Comune senza la sua partecipazione né diretta né indiretta.

A seguito di richiesta di patteggiamento, con sentenza n. 106 del 19/4/1995, il Tribunale di Lucca ha condannato il dott. Garruto alla

pena della reclusione di anni uno e mesi dieci, ai sensi dell'art. 444 c.p.p..

Con delibera sindacale del 16/6/1995 il Comune ha disposto la sospensione cautelare del dott. Garruto per un anno.

Previa contestazione degli addebiti (con nota 18/8/1995) e memorie difensive dell'interessato, il dott. Garruto è stato, con deliberazione della Giunta Comunale n. 1346 del 26/9/1995, deferito alla Commissione di disciplina.

Con delibera n. 592 del 28/5/1996 la stessa Giunta ha recepito e approvato la proposta della suddetta Commissione disponendo la destituzione del funzionario.

Ritenuto illegittimo tale provvedimento, il dott. Garruto lo impugna deducendo i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 della L. 7/2/1990, n. 19.

Si espone che tra la data di contestazione degli addebiti (21/8/1995) e l'irrogazione della sanzione (28/5/1995) è trascorso un periodo di tempo assai superiore ai novanta giorni indicati, dalla citata norma, a pena di estinzione del procedimento.

2) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per travisamento dei fatti. Eccesso di potere per sviamento. violazione dei principi generali in materia di procedimento disciplinare.

Erroneamente sarebbe stato avviato l'iter procedimentale sulla premessa dell'equiparazione tra sentenza di patteggiamento e sentenza di condanna: equiparazione che si risolve, soggiunge il ricorrente, nell'attribuzione alla richiesta di patteggiamento di una sostanziale

ammissione di colpevolezza. Sarebbe invece ormai un dato acquisito che la sentenza di patteggiamento non esonera l'Amministrazione dall'accertamento dei fatti (e dalla loro valutazione sotto il profilo disciplinare) né può determinare una presunzione di colpevolezza del dipendente. La Commissione di disciplina avrebbe però del tutto ommesso l'espletamento dell'attività accertativa che su di essa gravava proprio in conseguenza della sentenza ex art. 444 c.p.p..

Si lamenta inoltre la inidoneità dell'istruttoria compiuta dalla Commissione, che appare confermata dalla persistenza di numerose lacune e perplessità (non risolte), agevolmente desumibili dalla lettura dei verbali.

Non condivisibili, infine, sarebbero le motivazioni riguardanti il mero riferimento al tono dei discorsi tenuti con gli altri coimputati, nonché il rapporto fiduciario con il dirigente (confondendo la c.d. responsabilità dirigenziale con quella disciplinare).

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 84 lett. b), c), d), f) del D.P.R. n. 3/1957. Eccesso di potere per perplessità e contraddittorietà della motivazione.

I fatti contestati al dott. Garruto, ove anche esistenti, non sarebbero riconducibili alle ipotesi previste dal contesto normativo addotto a fondamento della determinazione sanzionatoria, in quanto: dagli atti del procedimento non è desumibile la sussistenza di alcun danno patrimoniale per l'ente; l'organo disciplinare omette ogni riferimento al capo di imputazione relativo alla vendita del materiale di laboratorio.

Inoltre, non sarebbe configurabile alcuno degli addebiti disciplinari

che comportano la destituzione ai sensi della normativa indicata in epigrafe; né la Commissione di disciplina avrebbe accertato la materiale sussistenza di nessuno dei fatti individuati nella citazione in giudizio e per relationem posti a fondamento del procedimento disciplinare.

4) Violazione dell'art. 104 del D.P.R. n. 3 del 1957 e dei principi generali in tema di procedimento disciplinare (sotto altro profilo).

Illegittimamente la Commissione disciplinare, prima, e la Giunta Comunale poi, avrebbero adottato a fondamento della determinazione impugnata la sussistenza di rapporti di collaborazione professionale tra il dott. Garruto e la Ditta Del Carlo, emersi per la prima volta solo nel corso dell'audizione dello stesso dott. Garruto.

Il Comune intimato contesta la fondatezza delle suesposte censure e conclude per il rigetto del ricorso, spese e competenze giudiziali rifuse.

DIRITTO

Per quanto riguarda la questione - dedotta con il primo motivo di gravame - della violazione del termine di novanta giorni per la conclusione del procedimento disciplinare previsto dall'art. 9 della L. 7/2/1990 n. 19 - è la stessa parte ricorrente che concorda sulla infondatezza del motivo stesso, alla luce di quanto emerge dalla sentenza n. 197/1999 con cui la Corte Costituzionale ha ritenuto di interpretare la normativa nel senso di escludere termini perentori per la definizione del procedimento iniziato a seguito di sentenza resa ex art. 444 c.p.p., cioè di procedimento che l'Amministrazione ha

instaurato dopo aver preso cognizione della sentenza di patteggiamento.

Contestualmente lo stesso ricorrente rileva (con la memoria depositata in data 28/12/1999) che, peraltro, la suddetta decisione della Corte ribadisce, ed anzi rafforza, il principio per cui, in tal caso, l'Amministrazione in sede disciplinare non può limitarsi a prendere atto della condanna patteggiata, ma deve procedere ad attenta ed esaustiva istruttoria sui fatti astrattamente rilevanti in sede disciplinare, ove controversi (e cioè: contestati dall'interessato e non accertati in sede penale).

Invece, precisa ulteriormente il ricorrente, il Comune di Pietrasanta si sarebbe sostanzialmente limitato all'audizione dell'interessato ed alla mera verifica degli elementi acquisiti al fascicolo del procedimento penale (e cioè degli atti del P.M., quindi di parte), omettendo una autonoma attività accertativa.

In proposito, il Collegio ritiene che occorra anzitutto chiarire che l'autonoma attività accertativa ipotizzata ("Non si può escludere, allora, che l'amministrazione debba effettuare autonomi accertamenti ...") dalla Corte Costituzionale non deve - ed anzi non può - consistere nel rifacimento del processo già celebratosi in un'aula giudiziaria, instaurando un "contraddittorio dibattimentale", per il quale l'amministrazione non avrebbe gli strumenti, né i poteri, del giudice.

Anche in considerazione di ciò non appare affatto censurabile la decisione di non accogliere la proposta di uno dei suoi membri (il dott. Paiano) di sentire alcuni dei soggetti coinvolti nel processo in qualità

di persona informata dei fatti. E coerente appare anche la motivazione del diniego, fondato - a ragione, osserva il Collegio, stante anche la carenza, in capo all'organo disciplinare, di alcun "potere deterrente" nei confronti di eventuali latori di dichiarazioni non veritiere - sulla considerazione "del fatto che le persone indicate dal medesimo potrebbero fornire al momento attuale, in cui la pressione è sicuramente minore, un'altra versione dei fatti ispirata da altre motivazioni e probabilmente meno attendibile".

Viceversa, in caso di sentenza penale patteggiata, ciò che la Commissione di disciplina deve fare è - come si legge nella sentenza T.A.R. Veneto, Sez. I, 3/4/1999, n. 444, citata anche da parte ricorrente - una attenta valutazione dei fatti, preliminarmente al fine di stabilire se il loro accadimento si configuri sufficientemente approfondito in relazione alla sanzione penale da applicare; e non limitarsi al mero richiamo alla sentenza di patteggiamento (cfr. TAR Toscana, Sez. I, 18/3/1999 n. 226, sentenza pure citata da parte ricorrente).

Orbene, risulta dai verbali della Commissione disciplinare che la discussione svolta in seno alla Commissione stessa è stata molto accurata e puntuale, a cominciare dalla esatta identificazione - che poi è, in sostanza, una delimitazione - dei fatti sui quali dovesse essere verificata la correttezza o meno della condotta del dott. Garruto.

Tali fatti (come del resto espone l'avv. Coppedé legale di fiducia del ricorrente, nel suo intervento preliminare: vd. il verbale del 14/2/1996) sono descritti nei "due punti contestatigli", cioè l'affidamento

dell'appalto per il lavaggio dei cassonetti alla ditta Toscoriempimenti, e la vendita del laboratorio di analisi del Comune.

Osserva in proposito il Collegio che la circostanza che, nell'esaminare e valutare tali fatti e comportamenti, la Commissione non abbia pedissequamente ripreso i capi di imputazione sembra la migliore conferma che l'Amministrazione, in sede disciplinare, non si è affatto limitata a prendere atto della condanna patteggiata.

Sotto speculare aspetto, appare incongruo dedurre la insussistenza dei profili individuati nella citazione a giudizio (ad es. la non riconducibilità dei fatti alla turbativa d'asta, il servizio essendo stato affidato a trattativa privata) e contemporaneamente evidenziare che trattasi di fatti non provati in sede penale perché "non sottoposti al vaglio del contraddittorio dibattimentale, sottraendosi così all'accertamento giudiziale": sottrazione che è avvenuta proprio in applicazione della procedura ex art. 444 c.p.p..

E contraddittorio appare, da un lato, rilevare che nel verbale della seduta del 26/4/1996 l'organo disciplinare ha omissis ogni riferimento al capo di imputazione relativo alla vendita del materiale di laboratorio e, dall'altro, contemporaneamente affermare che detto organo si è sostanzialmente limitato "... alla verifica degli elementi acquisiti al fascicolo penale (e cioè degli atti del P.M., quindi di parte)": atti che, invece, tale capo di imputazione contenevano.

Sul punto appare tuttavia utile soffermarsi ancora brevemente. In primo luogo, per rilevare ulteriori profili di contraddittorietà: estrinseca, atteso che di tale vendita si parla in altre occasioni (ad es.,

a più riprese, nel verbale del 28/2/1996); ed intrinseca, atteso che del menzionato capo di imputazione si parla anche nel verbale del 26/4/1996: e lo si fa nell'ambito del non secondario rilievo che "... il Del Carlo, che aveva rapporti continui con il Comune di Pietrasanta (e per esso, di fatto con il dr. Garruto), che inoltre retribuiva il dr. Garruto in misura proporzionale al suo fatturato e comunque in maniera considerevole, e che infine si rendeva acquirente di quello stesso laboratorio comunale la cui mancata attivazione da parte del settore diretto dal dr. Garruto aveva costretto il Comune di Pietrasanta a ricorrere alle prestazioni proprio del Del Carlo".

Cosicché, in tale contesto di rapporti, e di prestazioni, anche il prezzo di vendita (in ipotesi) troppo alto (il dott. Garruto riferisce che il Del Carlo lo avrebbe rimproverato di aver sovrastimato il valore delle attrezzature di laboratorio da alienare), potrebbe non necessariamente essere inteso nel senso - attribuitogli dal ricorrente - di aver operato nell'interesse della Pubblica Amministrazione. Ed inconferente appare, in proposito, l'obiezione formulata con il quarto motivo, perché la questione dell'esistenza di rapporti di collaborazione professionale tra il dott. Garruto e la ditta Del Carlo trae origine dall'episodio della vendita del laboratorio di analisi del Comune, episodio che è stato contestato al ricorrente fin dall'avvio del procedimento disciplinare.

Inoltre - con ciò tornando dalla casistica di dettaglio alla sostanza complessiva della controversia - va rilevato che nello stesso verbale 28/2/1996 un componente della Commissione osserva, con riferimento

a comportamenti del dr. Garruto, concretamente specificati, come "da una visione d'insieme della vicenda sembra profilarsi l'ipotesi che fosse in essere una specie di attività ambigua per agevolare le ditte private che effettuavano scarichi abusivi (...)" e come "tutto ciò presupponga un certo grado di connivenza con il dr. Garruto".

Ma, come cennato, questo non è che un tassello della esemplare disamina svolta dalla Commissione di disciplina, che ha assunto la pronuncia penale solo come punto di partenza e ha sostanzialmente posto a fondamento della sua proposta di destituzione la "sofferta valutazione" della stessa Commissione. Sofferta valutazione che il Collegio ha effettivamente riscontrato, constatando che nel corso delle varie audizioni è stato esaminato ogni aspetto, ogni profilo, ogni circostanza della vicenda; e che su ognuna di tali disamine l'organo disciplinare non ha mancato di approfondire, considerare, soppesare, financo di problematizzare, costantemente al fine di pervenire ad un autonomo accertamento dei fatti.

Effettuato tale accertamento la Commissione ha compiuto un ulteriore approfondimento sulla conciliabilità dell'eventuale reinserimento in servizio del dott. Garruto, tenendo conto degli interessi complessivamente coinvolti, e pervenendo ancora una volta ad una conclusione negativa; e quindi proponendo all'unanimità l'inflizione della destituzione (segnalando anche, all'Amministrazione Comunale, che il dott. Garruto - già sottoposto a custodia cautelare e a sospensione dal servizio e riduzione dello stipendio - aveva proposto di "patteggiare" la sanzione disciplinare con la sospensione dal

servizio irrogata per il termine massimo di mesi sei).

A sua volta, la Giunta Comunale, con la delibera 592/96 indicata in epigrafe, con cui è stata formalmente inflitta la sanzione della destituzione, ha ripetutamente dato atto della complessità, completezza, serietà ed autonomia del lavoro svolto dalla Commissione di disciplina.

Per quanto fin qui esposto, si appalesano quindi infondati anche il secondo ed il terzo motivo di gravame.

Il ricorso in esame va pertanto respinto.

Sussistono tuttavia giusti motivi per compensare tra le parti le spese e competenze del giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione II[^], definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo **RESPINGE**.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze, il 13 gennaio 2000, dal Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori:

Dott. Eugenio LAZZERI - Presidente

Dott. Filippo MUSILLI - Consigliere, est.

Dott. Roberto POLITI - Consigliere

F.to Eugenio Lazzeri

F.to Filippo Musilli, est.

F.to Mara Vagnoli - Collaboratore di Cancelleria

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 6 Giugno 2000

Firenze, lì 6 Giugno 2000

Il Collaboratore di Cancelleria

F.to Mara Vagnoli