



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8560 del 2010, proposto dal signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Mirella Miano, domiciliato ex art. 25 del c.p.a. presso la Segreteria della Sesta Sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

contro

Il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

il Dipartimento della Pubblica Sicurezza;

per la riforma della sentenza del T.A.R. per il Piemonte – -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente il decreto del -OMISSIS-, con il quale al ricorrente è stata inflitta la sanzione disciplinare della destituzione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2017 il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l'Avvocato Mirella Miano e l'Avvocato dello Stato Attilio Barbieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'appellante era un dipendente della Polizia di Stato, in servizio con la qualifica di «ispettore capo» presso la Questura di -OMISSIS-, nel periodo rilevante nel presente giudizio.

Con decreto di data -OMISSIS-, il Capo della Polizia ne ha disposto la destituzione, quale sanzione disciplinare per aver «ripetutamente intrapreso, senza alcuna necessità di servizio, contatti e frequentazioni di natura illecita con persone pluripregiudicate».

Con il ricorso di primo grado del -OMISSIS-(proposto al T.A.R. per il Piemonte), egli ha impugnato l'atto del Capo della Polizia e ne ha chiesto l'annullamento per violazione di legge, difetto di motivazione ed eccesso di potere.

2. Il T.A.R., con la sentenza -OMISSIS-, ha respinto il ricorso ed ha compensato tra le parti le spese del giudizio, rilevando, in particolare, che:

- non sussisterebbe la violazione dell'art. 11 del d. P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, sulla necessaria pregiudizialità del procedimento penale rispetto a quello disciplinare, perché nel caso di specie non vi sarebbe identità fra i fatti oggetto dell'uno e quelli oggetto dell'altro;

- non sarebbe stata violata la disciplina sull'accesso agli atti, e comunque non sarebbe stata dimostrata la rilevanza di tale eventuale violazione sugli esiti del procedimento disciplinare; non sussisterebbe carenza di motivazione nell'atto del Questore di deferimento al Consiglio di disciplina, ancorché sostanzialmente riproduttivo dell'istruttoria del funzionario incaricato allo scopo;

- il provvedimento non risulterebbe viziato sotto gli altri profili lamentati della mancanza di motivazione e della non proporzionalità della sanzione irrogata, anche in relazione alla mancata valutazione degli asseriti aspetti positivi del profilo curricolare dell'appellante.

3. Con l'appello in esame, l'originario ricorrente ha impugnato la sentenza del TAR ed ha chiesto che, in sua riforma, il ricorso di primo grado sia accolto.

4. Con i suoi motivi d'appello, egli ha dedotto che:

a) il provvedimento di destituzione sarebbe stato emanato in violazione dell'art. 11 del d. P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, in quanto vi sarebbe piena identità tra i fatti oggetto del procedimento disciplinare e quelli addebitati al ricorrente in sede penale, come dimostrato anche dalla terminologia utilizzata nella motivazione dello stesso, laddove si fa riferimento alla «natura illecita» dei contatti e delle frequentazioni coltivate, con ciò sottintendendo una connotazione 'criminosa' degli stessi, ammissibile solo all'esito del giudizio penale;

b) non risulterebbe dimostrato che il diniego parziale di accesso agli atti, costituente violazione della regola sulla trasparenza del procedimento prevista nell'art. 20, comma 3, del d. P.R. n. 737/1981, non abbia leso le garanzie difensive dell'appellante;

c) il provvedimento del Questore di deferimento al consiglio provinciale di disciplina, essendo motivato solo *per relationem* sulla base delle risultanze istruttorie del funzionario incaricato, violerebbe l'art. 19, ultimo comma del d. P.R. n.737/1981;

d) la valutazione dei precedenti positivi, quali il «compiacimento» per l'opera prestata in varie occasioni durante la propria vita professionale, non doveva essere considerata priva di rilievo istruttorio e motivazionale;

e) i continui rimandi contenuti nella delibera del consiglio di disciplina ai procedimenti penali, cui il ricorrente risultava sottoposto, confermerebbero

la indebita commistione valutativa fra le due fattispecie, poiché sarebbe mancata, a differenza di quanto ritenuto dal T.A.R., una qualche autonoma valutazione dell'addebito nei suoi profili fattuali e per la sua valenza disciplinare, essendosi la stessa appiattita sull'esistenza dei procedimenti penali –senza disporre la prevista sospensione di quello disciplinare– nonché sul parere del Consiglio di disciplina, riproduttivo della proposta del Questore e, per il suo tramite, del funzionario istruttore.

5. L'appellante ripropone altresì, rispettivamente *sub* motivi 2 e 5, le eccezioni di illegittimità costituzionale già esaminate dal TAR e deduce che l'art. 20 del d. P.R. n. 737/1981, laddove non consente di farsi assistere da un legale di fiducia, obbligando l'incolpato ad avvalersi di un dipendente appartenente alla medesima Amministrazione della Pubblica Sicurezza, violerebbe gli artt. 3 e 24 della Costituzione; l'intero sistema inoltre, in quanto caratterizzato dalla mancata tipizzazione degli illeciti disciplinari, violerebbe il principio di legalità che, seppure in maniera differente, deve caratterizzare tanto l'ambito dell'illecito penale, che quello dell'illecito amministrativo, soprattutto laddove la sanzione si riveli particolarmente afflittiva, come quella della destituzione.

6. Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio, ha controdedotto ed ha chiesto che l'appello sia respinto.

7. Alla pubblica udienza del 21 novembre 2017 la causa, su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

8. Il Collegio ritiene preliminarmente che vadano dichiarate manifestamente infondate le deduzioni sulla illegittimità costituzionale della disciplina applicata in sede amministrativa.

Va richiamata la giurisprudenza della Corte Costituzionale, per la quale:

- quando si tratti di procedimenti disciplinari riguardanti i dipendenti della pubblica Amministrazione, le leggi possono disciplinare il diritto di difesa tenendo conto delle

«speciali caratteristiche della struttura dei singoli procedimenti, purché ne vengano garantiti lo scopo e la funzione, cioè il contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere

le ragioni delle parti» (v. *ex plurimis*, sentenze nn. 119 e 71 del 1995; n. 351 del 1989 e n. 202 del 1975);

- solo quando si tratti di un procedimento disciplinare avente carattere «giurisdizionale», come avviene per i magistrati dell'ordine giudiziario ai sensi dell'art. 34 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, in considerazione della natura «giurisdizionale» del procedimento la legge non può escludere che il magistrato sottoposto a procedimento disciplinare possa farsi assistere da un avvocato.

In ragione della natura amministrativa del procedimento disciplinare in esame, non si possono dunque ritenere violati i parametri invocati dall'appellante, per il fatto che l'art. 20 del d. P.R. n. 737 del 1981 possa *«farsi assistere da un difensore appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza»*.

Il Consiglio di disciplina ha doverosamente respinto l'istanza dell'interessato, in ragione del quadro normativo di riferimento.

9. Quanto alla lamentata mancata verbalizzazione della richiesta di sostituzione dell'intero consiglio di disciplina, che sarebbe stata chiesta in sede amministrativa dall'interessato, osserva la Sezione che una tale istanza non risulta agli atti del giudizio: neppure risulta che egli ne abbia chiesto formalmente la verbalizzazione (né risulta che egli abbia agito in altra sede contestando altrui illeciti), sicché rilevano senz'altro le risultanze formali degli atti.

10. Quanto alle deduzioni sulla violazione del principio di tassatività in relazione all'illecito disciplinare dell'appartenente alla Polizia di Stato, va richiamata la giurisprudenza dalla quale il Collegio non ha motivo di discostarsi (cfr. Cons. Stato, n. 1639 del 28 marzo 2003; Sez. I, n. 3349 del

13 giugno 2012; Sez. IV, n. 4298 del 7 luglio 2015): la necessaria maggiore precisione della norma incriminatrice penale, rispetto a quella la cui violazione comporta un illecito disciplinare, si giustifica per le esigenze del *favor libertatis* e della certezza della liceità dei comportamenti, che caratterizza il diritto penale.

Per quanto riguarda gli illeciti disciplinari, si deve intendere rispettato il principio di tassatività, quando la contestazione riguardi la violazione di un dovere derivante dallo *status* e in particolare – quando si tratti di un appartenente alla Polizia di Stato - di uno dei doveri assunti con il giuramento di cui all'art. 7 del d. P.R. n. 737 del 1981.

Poiché la contestazione deve riguardare fatti specifici (in violazione delle regole sullo *status*), rispetto ai quali l'incolpato è posto nelle condizioni di difendersi, il diritto di difesa non si può intendere leso, dovendo comunque risultare – nel caso di accertamento della responsabilità disciplinare – il contrasto tra la condotta contestata e la regola conseguente allo *status* rivestito.

In sede di formazione del provvedimento sanzionatorio si stabilisce il rapporto tra l'infrazione e il fatto, al quale è attribuita rilevanza disciplinare in base ad un apprezzamento discrezionale, fermo restando tuttavia il sindacato di legittimità del giudice sotto il profilo dell'assenza di figure sintomatiche di eccesso di potere e, in sostanza, sulla congruità, non contraddittorietà e ragionevolezza delle determinazioni finali (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, n. 3306/2006).

Nella specie, anche a voler esaminare i fatti accaduti sul piano sostanziale (sulla base anche di elementi non richiamati nell'atto d'appello), non vi sono elementi per ritenere che sia immotivata, ingiusta o manifestamente irrazionale la sanzione in concreto inflitta.

11. Anche le rimanenti censure dell'appellante – da esaminare congiuntamente per la loro stretta connessione - sono infondate e vanno

respinte.

11.1. Con il primo motivo di ricorso l'appellante lamenta la violazione dell'art. 11 del d. P.R. n. 737 del 1981 per la mancata sospensione del procedimento disciplinare, che a suo dire, diversamente da quanto ritenuto dal TAR, sarebbe stato attivato per i medesimi fatti oggetto di procedimento penale.

La tesi va respinta.

Presupposto di applicabilità dell'art. 11 è l'avvenuta attivazione formale di un procedimento penale (il che, come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 29 gennaio 2009, n. 1, avviene con la richiesta di rinvio a giudizio da parte del Pubblico Ministero e la conseguente assunzione della qualifica di imputato) «*per gli stessi fatti*» per cui si sta procedendo o si intenda procedere in sede disciplinare.

Come ha correttamente evidenziato il TAR con la sentenza impugnata, nel caso di specie i procedimenti penali in cui era coinvolto l'appellante riguardavano i reati di corruzione e di furto aggravato: le condotte così contestate «*costituivano solamente la fonte attraverso la quale l'Amministrazione era venuta a conoscenza di comportamenti che, senza integrare di per sé alcuna ipotesi di reato, assumevano indubbia rilevanza sul piano disciplinare perché incompatibili con la particolare posizione del soggetto che presta servizio nella Polizia di Stato e con i doveri che a tale posizione si connettono*».

Rileva il Collegio che non attengano ai medesimi fatti, contestati dalla Procura della Repubblica di -OMISSIS- e da quella di -OMISSIS-, le contestate ripetute frequentazioni con persone pluripregiudicate (pur se in ipotesi coinvolte proprio nei procedimenti penali attivati a carico dell'appellante).

Il procedimento disciplinare, pertanto, poteva essere iniziato e proseguito del tutto legittimamente, in quanto finalizzato a valutare l'autonoma offensività delle condotte contestate e della violazione delle regole connesse

al particolare *status* di appartenente alla Polizia di Stato, a prescindere dall'efficacia causale o meno delle frequentazioni, nella eventuale commissione di fatti reato.

Al riguardo, nessuna valenza può essere attribuita alla formulazione letterale della contestazione dell'addebito, trasfusa nel provvedimento disciplinare, sull'utilizzo dell'aggettivo «illecita» per connotare la natura delle frequentazioni poste in essere.

Tale aggettivo ha inteso sottolineare il giudizio di disvalore sulle 'scelte relazionali' di un ispettore di polizia in quanto tale, non implicando certo una valutazione della condotta sotto il profilo penale, contrariamente a quanto ipotizzato dall'appellante.

9.2. Non sussiste neanche alcuna illegittimità inerente alla possibilità di difendersi adeguatamente nel corso del procedimento disciplinare.

Il parziale diniego di accesso agli atti risulta legittimo, in quanto motivato da ragioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ovvero di prevenzione e di repressione della criminalità; inoltre, non ne risulta esplicitato il concreto riverberarsi sulle esigenze di difesa, tanto più che comunque, come opportunamente evidenziato dal T.A.R., l'interessato non ha contestato il diniego a suo tempo emanato.

9.3 Infine, il Collegio rileva come la lamentata mancanza di valutazione degli aspetti curriculari positivi, da un lato; nonché della peculiarità della situazione familiare dell'appellante all'epoca dei fatti, dall'altro, rientri essa pure nella ricordata discrezionalità dell'Amministrazione, che può legittimamente decidere di 'neutralizzare' taluni elementi, nel caso di specie di dubbia consistenza oggettiva, laddove ritenga comunque il disvalore della condotta tale da renderne incompatibile la permanenza in servizio.

10. In sintesi, dunque, neppure sono rilevabili nella valutazione discrezionale che ha condotto alla sanzione della destituzione profili sintomatici di illogicità, sproporzione, carenza istruttoria o motivazionale.

11. Conclusivamente, l'appello è nel suo complesso infondato e deve essere respinto.

La condanna al pagamento delle spese e degli onorari del secondo grado del giudizio segue la soccombenza.

Di essa è fatta liquidazione nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 8560/2010, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante alle spese per il secondo grado del giudizio, che si liquidano in complessivi € 1.000,00 (euro mille/00) oltre accessori di legge, in favore dell'intimata Amministrazione.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante. Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Gabriele Carlotti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.