



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5197 del 2016, proposto dal Ministero dell'interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Ferdinando Pagano, rappresentato e difeso dall'avvocato Patrizio Cittadini, con domicilio eletto presso Simonetta Abbondanzieri in Roma, piazzale Clodio, 56;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il Lazio – sezione staccata di Latina, sezione I, n. 217/2016, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ferdinando Pagano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2017 il consigliere Giuseppe Castiglia;

Uditi per le parti l'avvocato dello Stato Valeria Fedeli e l'avvocato Patrizio Cittadini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con provvedimento del 24 luglio 2015, il Capo della Polizia ha disposto il trasferimento per incompatibilità ambientale del signor Ferdinando Pagano, assistente capo della Polizia di Stato, dalla Questura di Frosinone – Commissariato di P.S. di Fiuggi alla Questura di Isernia. Il provvedimento si fonda sulla frequentazione e sulla familiarità - che risulterebbe anche da intercettazioni telefoniche - del signor Pagano con un soggetto di dubbia moralità e pubblica estimazione, cioè con il figlio convivente di un pregiudicato, condannato per associazione a delinquere di stampo mafioso e oggetto di controlli domiciliari, cui avrebbe spesso partecipato lo stesso assistente Pagano, per essere sottoposto alla misura di sicurezza dell'obbligo di residenza, dapprima, e, in seguito, della libertà vigilata.

2. Il signor Pagano ha impugnato il trasferimento proponendo un ricorso che il T.A.R. per il Lazio – sezione staccata di Latina, sez. I, ha accolto con sentenza 5 aprile 2016, n. 217, condannando l'Amministrazione al pagamento delle spese di giudizio. Il Tribunale regionale ha considerato fondato il motivo della mancanza di attualità del discredito, poiché il trasferimento sarebbe stato ordinato per fatti risalenti al periodo novembre 2010 – novembre 2012, e il richiamo a intercettazioni relative a un periodo successivo, contenuto nel provvedimento, sarebbe generico e non idoneo a giustificare la misura disposta. Più adeguato sarebbe stato un provvedimento disciplinare, che risulterebbe infatti adottato.

3. Il Ministero dell'interno ha interposto appello contro la sentenza, chiedendone anche la sospensione dell'efficacia esecutiva. Il Ministero

sottolinea che il Questore di Frosinone avrebbe avanzato la proposta di trasferimento il 19 dicembre 2014, non appena il Procuratore della Repubblica aveva rilasciato il nulla osta all'utilizzo degli atti del procedimento penale da cui erano emersi i fatti addebitati, e che in ogni caso il trascorrere del tempo sarebbe ininfluenza rispetto alla situazione di incompatibilità.

4. Il signor Pagano si è costituito in giudizio per resistere all'appello, aderendo pienamente alla sentenza impugnata.

5. L'appellato sostiene che i comportamenti a lui rimproverati sarebbero stati puniti con la sanzione disciplinare del richiamo scritto (il che dimostrerebbe la tenuità della mancanza), non avrebbero influito sul suo comportamento in servizio, sarebbero ormai inattuali, non avrebbero avuto alcuna rilevanza esterna.

6. Con ordinanza 31 agosto 2016, n. 3540, la Sezione, anche considerando che l'Amministrazione non aveva a suo tempo impugnato la sospensiva concessa all'appellato dal T.A.R. Latina con l'ordinanza n. 287/2015, ha accolto la domanda cautelare nel senso di una sollecita fissazione della decisione della controversia nel merito.

7. Con memoria depositata il 16 gennaio 2017, il signor Pagano ha rinnovato le proprie difese e, in subordine, ha chiesto il trasferimento in un'altra sede in provincia di Frosinone, comunque raggiungibile con i mezzi pubblici e in una distanza entro i 70 km. da Anagni o Fiuggi.

8. All'udienza pubblica del 16 febbraio 2017, l'appello è stato chiamato e trattenuto in decisione.

9. In via preliminare, il Collegio osserva che la ricostruzione in fatto, sopra riportata e ripetitiva di quella operata dal giudice di prime cure, non è stata contestata dalle parti costituite ed è comunque acclarata dalla documentazione versata in atti. Di conseguenza, vigendo la preclusione posta dall'art. 64, comma 2, c.p.a., devono darsi per assodati i fatti oggetto

di giudizio.

10. Alla luce di quanto già affermato in sede cautelare, dal che il Collegio non vede ragione per discostarsi, e della consolidata giurisprudenza di questa Consiglio di Stato, l'appello dell'Amministrazione è fondato.

10.1. Infatti:

a) il lasso di tempo decorso dai fatti addebitati non è di per sé ostacolo all'adozione del provvedimento di trasferimento per incompatibilità ambientale, quando ne ricorra il presupposto dell'esigenza, di rilievo pubblico, di far cessare una situazione di inopportunità (cfr. sez. III, 25 febbraio 2013, n. 1165; sez. III, 9 aprile 2013, n. 1955);

b) nel caso di specie, peraltro, l'Amministrazione si è tempestivamente attivata non appena è stata in condizione di farlo, a seguito della messa a disposizione degli atti di un procedimento penale;

c) sanzione disciplinare e trasferimento per incompatibilità ambientale sono provvedimenti diversi, che corrispondono a finalità differenti e possono bene coesistere, in quanto tale trasferimento non ha carattere sanzionatorio, ma è preordinato ad ovviare alla situazione in cui la permanenza del dipendente in una località non può proseguire per ragioni obiettivamente apprezzabili nel senso che *“nuoccia al prestigio dell'Amministrazione”* (come si esprime l'art. 55, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335);

d) non è significativa l'origine della situazione d'incompatibilità ambientale venutasi a creare, nel senso che questa prescinde da ogni giudizio di rimproverabilità della condotta dell'interessato (cfr. Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2013, n. 3739);

e) tale rimproverabilità, nella specie, comunque sussiste, in quanto non è conforme agli specifici obblighi di comportamento di un assistente della Polizia di Stato ed è suscettibile di arrecare discredito all'Istituzione la condotta del dipendente che mantenga rapporti di familiarità o comunque

di frequentazione con il figlio convivente del pregiudicato che egli stesso sia tenuto a controllare periodicamente;

f) inoltre, diversamente da quanto ha affermato il T.A.R., appare sufficientemente circostanziata, e dunque degna di fede e rilevante ai fini della motivazione dell'atto, l'affermazione, contenuta nel provvedimento impugnato, secondo cui la frequentazione tra l'appellato e il figlio del pregiudicato sarebbe proseguita anche dopo il 2012, come dimostra la circostanza specifica della richiesta di interessamento presso l'avvocato di quest'ultimo in relazione a un verbale redatto presumibilmente per violazione del codice della strada;

g) in ogni caso, in simili fattispecie, l'agire dell'Amministrazione è connotato da ampia discrezionalità (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2009, n. 337; sez. III, 12 settembre 2014, n. 4660; sez. III, 12 novembre 2014, n. 5569) e il compito del giudice è limitato al riscontro della effettiva sussistenza della situazione di incompatibilità riscontrata (e costituente presupposto del provvedimento) e della proporzionalità del rimedio adottato per rimuoverla (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 15 gennaio 2016, n. 103; sez. IV, 1° aprile 2016, n. 1276; sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1909; sez. IV, 28 settembre 2016, n. 4023);

h) se l'incompatibilità ambientale è in concreto incontestabile, nemmeno si può ritenere sproporzionata la misura adottata dall'Amministrazione con il trasferimento a Isernia, posto che il provvedimento impugnato dà atto delle esigenze familiari dell'appellato, tenuto conto della distanza non eccessiva fra la sede di destinazione e quelle di gradimento contempera ragionevolmente l'interesse pubblico (la carenza organica presso la Questura di Isernia) con l'interesse privato e in definitiva non è affetto da quella palese irragionevolezza che sola ne consentirebbe il sindacato giurisdizionale (cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 31 gennaio 2012, n. 4103).

11. Dalle considerazioni che precedono discende che, l'appello - come

anticipato - è fondato e va perciò accolto, con riforma della sentenza impugnata e reiezione del ricorso di primo grado.

12. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, cfr. Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663).

13. Considerati la natura della controversia e il contegno non del tutto lineare dell'Amministrazione, già messo in luce in sede cautelare, le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe Castiglia

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi