

Pubblicato il 04/12/2017

N. 05673/2017REG.PROV.COLL.
N. 01689/2017 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1689 del 2017, proposto da:

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Agrifoglio, con domicilio eletto presso lo studio Marcello Cardì in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 51;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO – ROMA, SEZIONE I TER, n. 12851/2016, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2017 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti l'avvocato S. Agrifoglio e l'avvocato dello Stato Ventrella;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per il Lazio l'odierno appellante invocava: a) l'annullamento del provvedimento del 13 luglio 2007, con cui il Capo della Polizia in applicazione dell'art. 8 lett. b) del D.P.R. n. 737/81, in relazione alla sentenza del 25 febbraio 2006 della prima sezione penale della Corte di Appello di Palermo, giudicata su rinvio della Corte di Cassazione, che confermava la sentenza emessa il 5 aprile 1996 dal Tribunale di Palermo e condannava il ricorrente al pagamento delle spese processuali, lo destituiva di diritto dalla Polizia di Stato a decorrere dal 13 gennaio 1993; b) la ricostruzione della carriera.

2. Il primo giudice ricostruiva la situazione in fatto nei seguenti termini.

L'odierno appellante, ex funzionario ai vertici della Polizia di Stato, è stato protagonista di una lunga e complessa vicenda processuale, così rapidamente riassumibile: condanna in I grado del Tribunale di Palermo, con sentenza n. 338/1996, per il reato di concorso esterno in associazione mafiosa; assoluzione perché il fatto non sussiste, della Corte d'Appello di Palermo in data 4 maggio 2001; annullamento in Cassazione con rinvio, con sentenza del 12 dicembre 2002; nuova sentenza da parte della Corte d'Appello di Palermo il 25 febbraio 2006, che confermava la sentenza di I grado del Tribunale di Palermo; avverso tale ultima decisione della Corte d'Appello veniva proposto ricorso in Cassazione, respinto dalla Suprema Corte in data 8 gennaio 2008.

In data 13 gennaio 1993, a seguito dell'apertura del processo in cui era imputato, il ricorrente veniva sospeso in via cautelare dal servizio.

In data 6 agosto 1996, veniva collocato a riposo per raggiunti limiti d'età.

In conseguenza della sentenza definitiva della Corte d'Appello di Palermo del 25 febbraio 2006, il ricorrente veniva destituito di diritto dall'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, ai sensi dell'art. 8, lett. b), del D.P.R. n. 737/1981 in quanto destinatario di una misura di interdizione perpetua dai pubblici uffici, con Decreto del Capo della Polizia datato 13 luglio 2007, a decorrere dalla data del provvedimento di sospensione cautelare adottato il 13 gennaio 1993.

Successivamente, il ricorrente presentava istanza di revisione del processo alla Corte d'Appello di Caltanissetta, dichiarata inammissibile con sentenza del 24 settembre 2011, quest'ultima poi confermata, in data 25 giugno 2012, dalla Corte di Cassazione.

Con ricorso n. 66655/2013, l'odierno ricorrente adiva la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale, con pronuncia del 14 aprile 2015, riconosceva che la sentenza di condanna del ricorrente era stata emessa in violazione dell'art. 7 della CEDU.

All'indomani della detta pronuncia l'appellante invitava, senza ottenerne risposta, il Ministro degli Interni ed il Capo della Polizia di Stato ad annullare il provvedimento di destituzione di diritto del 13 luglio 2007 e a ricostruirgli la carriera agli effetti sia giuridici che economici.

2.1. Tanto premesso in fatto, il TAR non condivideva l'assunto dell'originario ricorrente secondo il quale il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo per violazione e falsa applicazione dell'art. 46 della CEDU, in forza del fatto che il riconoscimento da parte della citata sentenza della Corte EDU dell'avvenuta violazione dell'art. 7 CEDU nel processo che ha portato alla sua condanna definitiva per concorso esterno in associazione mafiosa comporterebbe l'inesistenza della sentenza penale di condanna della Corte di Cassazione dell'8 gennaio 2008 con il conseguente obbligo per le istituzioni competenti, di considerare nullo o annullare, o comunque dichiarare inefficace, il provvedimento di

destituzione assunto in conseguenza della sentenza suddetta, di cui al Decreto del Capo della Polizia datato 13 luglio 2007, con ricostruzione della carriera del ricorrente agli effetti giuridici ed economici.

Secondo il giudice di prime cure, infatti, l'adeguamento degli ordinamenti nazionali alle pronunce della CEDU non trova quale unico riferimento l'art. 46 della detta convenzione, ma anche il precedente art. 41, norma quest'ultima che assicura all'interessato un'equa soddisfazione nel caso in cui il diritto interno dell'Alta parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione. Ciò anche in assenza di una disciplina che consenta l'efficacia diretta delle sentenze CEDU all'interno dell'ordinamento nazionale.

Pertanto, la sentenza di condanna a carico dell'interessato – secondo il TAR – avrebbe potuto essere rimossa solo attraverso l'utilizzo degli strumenti predisposti dal legislatore nazionale e, in particolare, mediante l'istanza di revisione del processo ex art. 630 c.p.p..

Tale istanza era stata presentata dall'interessato a seguito della pronuncia della Corte Europea ma era stata respinta dalla Corte d'Appello di Caltanissetta con sentenza n. 924/2015: di conseguenza, la sentenza di condanna a carico dell'appellante (e la correlativa sanzione dell'interdizione perpetua, presupposto ai sensi dell'art. 8, primo comma lett. b), del D.P.R. n. 737/1981, per la sua destituzione di diritto) non poteva reputarsi eliminata dall'ordinamento giuridico.

Il TAR precisava, inoltre, che la Corte EDU non si era posta in realtà un problema di insussistenza dei comportamenti materiali integranti il reato quanto, piuttosto, di “corretta percezione” della esistenza della previsione di reato stessa ad opera dell'imputato, tanto che i giudici di Strasburgo riconoscevano all'odierno appellante solo il danno morale, ma non anche quello materiale.

3. Avverso la pronuncia indicata in epigrafe ha proposto appello l'originario

ricorrente, che si duole dell'erroneità delle valutazioni compiute dal primo giudice, il quale non avrebbe tenuto in considerazione il principio di diritto contenuto nell'ordinanza di questo Consiglio di Stato n. 2913/2016, resa in sede cautelare, secondo la quale: "Considerato che, esclusa ogni valutazione in ordine alla dedotta incidenza della sentenza della Corte Europea del 14 aprile 2015 sul giudicato penale, che esula dalla cognizione del Giudice Amministrativo, il T.A.R. in sede di merito dovrà darsi carico di esaminare il profilo specifico dell'ampiezza e sussistenza di obblighi relativi alla rimozione degli effetti giuridico-patrimoniali conseguenti alla destituzione, in relazione alle previsioni dell'art. 46 della C.E.D.U.....".

Inoltre, il Tribunale non avrebbe fatto corretta applicazione dei principi elaborati dalla Corte costituzionale in relazione alle misure che in termini di restitutio in integrum in favore dell'interessato lo Stato convenuto è tenuto a porre in essere a seguito di pronuncia favorevole della Corte EDU.

Ancora, l'appellante rileva che: a) si è in presenza di un provvedimento di destituzione adottato per esclusivo effetto di una condanna penale; b) tale condanna penale è stata dichiarata adottata in violazione dell'art. 7 CEDU dai giudici di Strasburgo (la sentenza in questione è stata confermata dalla Grande Chambre, che ha dichiarato inammissibile l'appello dell'Italia); c) che in base al brocardo *quod nullum est, nullum producit effectum* il provvedimento di destituzione non può che seguire la sorte della condanna espulsa dall'ordinamento giuridico in applicazione di una norma CEDU (che come è noto, è norma interposta).

4. Costitutosi in giudizio il Ministero degli Interni ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità dell'odierno gravame, che difetterebbe della necessaria specificità, per poi procedere a contro argomentare rispetto alle doglianze contenute nel gravame in esame.

5. In data 13 luglio 2017 la trattazione del giudizio è stata differita all'odierna udienza in ragione del fatto che in data 6 luglio 2017 la Suprema

Corte di Cassazione ha depositato dispositivo di sentenza che (pronunciando in sede di incidente di esecuzione) ha dichiarato ineseguibile ed improduttiva di effetti penali la pronuncia di condanna della Corte d'Appello di Palermo del 25 febbraio 2006.

6. In data 10 ottobre 2017 l'appellante ha depositato memoria nella quale invoca la piena ricostruzione agli effetti giuridici ed economici della carriera del -OMISSIS-.

7. In data 11 ottobre 2017 il Capo della Polizia – preso atto della citata sentenza della Corte di Cassazione, nelle more corredata anche dalla motivazione – ha revocato il provvedimento di destituzione oggetto del presente giudizio, ed ha di conseguenza provveduto a ricostruire ai fini economici e giuridici la posizione del -OMISSIS- nel periodo ricompreso tra il 13 gennaio 1993 (data di destituzione) ed il 30 settembre 1996 (data di collocamento a riposo).

8. In data 25 ottobre 2017 la difesa erariale ha depositato memoria nella quale chiede di dichiarare la cessazione della materia del contendere in ragione della satisfattività piena del citato decreto del Capo della Polizia.

9. Nel corso della discussione orale svoltasi nell'odierna Udienza il difensore del -OMISSIS- ha invece contestato la congruità delle determinazioni assunte dal Capo della Polizia in punto di ricostruzione economica della posizione del funzionario.

In particolare, secondo l'appellante, risulterebbe illegittima la compensazione parziale prevista in seno al citato decreto tra le somme ora spettanti a titolo stipendiale e quelle all'epoca corrisposte a titolo di assegno alimentare, dovendo invece detto assegno essere imputato ex art. 1194 cod. civ. quale acconto sugli interessi e non sulla sorte capitale.

Di conseguenza l'appellante chiede che questo Consiglio, onde non vanificare le ragioni dell'effettività della tutela, si pronunci espressamente sul punto.

10. In proposito il Collegio osserva quanto segue.

Il provvedimento del Capo della Polizia dell'11 ottobre 2017 che pone nel nulla il provvedimento di destituzione e determina ex tunc la ricostruzione ai fini giuridici ed economici della posizione del -OMISSIS- è obiettivamente soddisfacente delle domande contenute nell'odierno gravame e nel ricorso introduttivo, col quale appunto l'interessato aveva chiesto la caducazione del provvedimento di destituzione e nonché la ricostruzione ai fini giuridici ed economici della sua carriera.

L'atto di autotutela adottato dall'Amministrazione in via, per così dire, autonoma determina dunque effettivamente – come eccepito dall'Avvocatura – la cessazione della materia del contendere, avendo appunto il -OMISSIS- conseguito a monte il bene della vita (revoca della destituzione/ ricostruzione di carriera) da lui effettivamente domandato in questo giudizio.

In siffatto contesto proprio il principio fondamentale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato preclude a questo Collegio di verificare se - in concreto e a valle - nella ricostruzione ai fini economici l'Amministrazione abbia o meno rispettato le regole di diritto applicabili alla fattispecie.

In altri termini, quello che qui si conclude non è un giudizio di ottemperanza ad una pronuncia giurisdizionale accertativa della fondatezza delle pretese “amministrative” dell'appellante, ma un giudizio di legittimità volto a stabilire (nell'an) : a) se per effetto della pronuncia CEDU l'originario provvedimento di destituzione dovesse essere vanificato b) in caso positivo, se la carriera del -OMISSIS- dovesse essere ricostruita.

Una volta che l'Amministrazione – preso atto della sentenza della Corte di Cassazione – ha autonomamente provveduto in senso positivo rispetto ad entrambe le domande versate in giudizio, ogni ulteriore indagine circa il quantum, e cioè circa la correttezza dei calcoli e delle somme attribuite al -OMISSIS-, risulta preclusa in questa sede, nella quale non può ora aprirsi

né un giudizio di esecuzione (difettando a monte una sentenza di condanna); nè un giudizio di stampo impugnatorio sul merito di un provvedimento autonomamente sopravvenuto e soprattutto non impugnato.

Deve, in definitiva dichiararsi cessata la materia del contendere.

La complessità delle vicende giuridiche trattate, la cui soluzione ha richiesto l'intervento di una pluralità di plessi giurisdizionali nazionali ed internazionali, rappresenta un eccezionale motivo per compensare le spese dell'odierno giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando dichiara cessata la materia del contendere.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 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

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

Antonino Anastasi, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Carlo Schilardi, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE
Luigi Massimiliano Tarantino

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO

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