IMPIEGO PUBBLICO  
Cons. Stato Sez. III, Sent., 14-08-2014, n. 4259

[**Fatto - Diritto**](http://bd55.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?NAVIPOS=1&DS_POS=0&KEY=55SE0001461357&FT_CID=5129&OPERA=55#fatto-diritto)[**P.Q.M.**](http://bd55.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?NAVIPOS=1&DS_POS=0&KEY=55SE0001461357&FT_CID=5129&OPERA=55#dispositivo)

REPUBBLICA ITALIANA

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 2775 del 2007, proposto da:

Ministero Dell'Interno- Questura di Rovigo, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

R.F., rappresentato e difeso dagli avv. Andrea Pansini, Emanuela Pastore Stocchi, con domicilio eletto presso Emanuela Pastore Stocchi in Roma, via della Camilluccia N.145;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. VENETO - VENEZIA: SEZIONE I n. 00591/2006, resa tra le parti, concernente sanzioni disciplinari irrogate con decreto del questore di Rovigo 13 gennaio 2003 e 19 agosto 2003 n, 987

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 luglio 2013 il Cons. Lydia Ada Orsola Spiezia e uditi per le parti l'Avvocato Pastore Stocchi e l'Avvocato dello Stato Collabolletta;

**[Svolgimento del processo - Motivi della decisione](http://bd55.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?NAVIPOS=1&DS_POS=0&KEY=55SE0001461357&FT_CID=5129&OPERA=55" \l "fatto-diritto_up)**

1.Con sentenza n. 519/2006 il TAR Veneto, riuniti i risorsi R G 965/2000 e RG 2707/2003, proposti da F.R. - assistente capo di P.S. in servizio al Commissariato di P.S. di Porto Tolle (RO)- contro il Ministero dell'Interno- Questura di Rovigo, li accolse, annullando le sanzioni disciplinari del richiamo scritto e della pena pecuniaria dei 2/30 degli emolumenti mensili, inflittegli da Questore di Rovigo, rispettivamente, con decreto 13 gennaio 2000 e con decreto 19 agosto 2003; spese a carico del Ministero soccombente.

Con appello, ritualmente notificato, il Ministero dell'Interno- Questura di Rovigo ha chiesto la riforma in parte qua della sentenza TAR, limitatamente al disposto annullamento della sanzione pecuniaria inflitta dal Questore di Rovigo al suddetto funzionario P.S. con decreto 19 agosto 2003 per l'inosservanza delle norme di comportamento politico fissate per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della P.S., ai sensi dell'art. 4, n.14, del D.P.R. n. 737 del 1981 in relazione alla L. n. 121 del 1981, art. 81.

Si è costituito in giudizio l'appellato, che, controdeducendo alle avverse censure e previa riproposizione dei cinque motivi assorbiti dal TAR, ha chiesto il rigetto dell'appello .

Alla pubblica udienza del 12 luglio 2013, uditi i difensori presenti per le parti, l causa è passata in decisione.

2. In diritto la controversia concerne la legittimità o meno della pena pecuniaria dei 2/30 degli emolumenti mensili, inflitta dal Questore di Rovigo a F.R., assistente capo di P.S. , in servizio presso il Commissariato di Porto Tolle(RO), ai sensi dell'art.4. n.14, del D.P.R. n. 737 del 1981, con riferimento al fatto che il quotidiano "Il Gazzettino" del 6 maggio 2003, nel foglio locale, aveva pubblicato un articolo ( pare una lettera inviata al quotidiano) dal titolo " Parco, dov'è finita la coerenza" a firma di F.R.- Amici Parco del Po.

In questo articolo l'assistente capo di P.S. in questione, nel fare riferimento alle elezioni comunali ormai imminenti nel Comune di Porto Tolle ( 25 e 26 maggio 2003), si doleva della presenza di alcune contraddizioni nello schieramento di centro destra, che, in difformità dall'impegno preso negli anni addietro da esponenti politici regionali e nazionali, che aveva portato alla costituzione ( con L.R. del 1997) del Parco del delta Po, in quella tornata elettorale presentava alcuni candidati chiaramente ostili ai vincoli urbanistici e venatori imposti dalla presenza dell'ente Parco alla programmazione degli enti locali dell'area del delta; quindi l'articolo si concludeva con l'osservazione che "Con queste fondamenta, perciò, da questo nuovo centrodestra è ineluttabile attendersi solo cose negative , perché la politica continuerà ad impantanarsi nel problema Parco no. Il centrosinistra finalmente pare pensare, giustamente, al futuro del Paese in termini più moderni.....E' ora che i cittadini di Porto Tolle..... salgano pure loro sul treno dello sviluppo che passa anche dalla Stazione Parco e la smettano di farsi ammaliare dalle avvizzite Sirene Antiparco ....".

**Informato della pubblicazione di tale articolo da organi investigativi**, il Questore di Rovigo ha ritenuto la condotta del ricorrente in contrasto con l'art. 81 della L. n. 121 del 1981, che impone agli appartenenti alle Forze di Polizia di mantenersi in ogni circostanza al di fuori delle competizioni politiche e vieta loro di assumere comportamenti che compromettano l'assoluta imparzialità nello svolgimento delle loro funzioni, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni ed organizzazioni politiche.

2.1.Accogliendo il primo motivo di ricorso (assorbiti gli altri), la sentenza TAR ha annullato la pena pecuniaria, affermando che "l'interpretazione dell'art.81 della L. n. 121 del 1981, deve avvenire in senso conforme alle norme costituzionali sui diritti fondamentali previsti dagli artt. 18 e 21 della Costituzione": pertanto, a parte una opportuna interpretazione evolutiva della norma in questione, il TAR aggiunge che, anche dal tenore letterale del precetto dell'art. 81 citato " non si poteva rimproverare al ricorrente di vere preso parte ad una competizione politica né può ritenersi che avere stilato l'articolo in discussione ne abbia compromesso le funzioni ( di funzionario di PS). Né, infine, nella specie trattasi di una manifestazione di un'organizzazione o associazione politica. Semplicemente l'associazione nel cui nome egli ha sottoscritto l'articolo è non strettamente politica, ma latu sensu socio-culturale, e più specificamente, al più, ambientalista, che, in quanto tale, non rende parte alla competizione elettorale, ma è interessata a che la parte politica vincitrice inserisca nel programma la realizzazione dell'ente che è ragione e ispirazione della fondazione della associazione stessa. In tale quadro deve ritenersi che la pubblicazione dello scritto de quo costituisca manifestazione di pensiero e di espressione di tale libertà nell'ambito di una formazione sociale di cui all'art. 2 della Carta Costituzionale".

2.2.La linea argomentativa della sentenza appellata non appare condivisibile in quanto non risulta congrua alle caratteristiche della fattispecie in controversia .

Innanzitutto non si può prescindere dal contesto in cui si colloca l'articolo di stampa pubblicato sul quotidiano Il Gazzettino di Rovigo, edizione per la provincia : siamo nel corso delle elezioni amministrative di un piccolo Comune Porto Tolle, che si trova nel mezzo dell'area del delta del fiume Po e nel cui Commissariato presta servizio il funzionario di P.S., che ha preso pubblicamente ed esplicitamente posizione a favore dello schieramento di sinistra, pur se con l'espresso intento di sostenere la compagine ritenuta più sensibile alle istanze ambientaliste dell'area del delta; infine la coalizione di centro destra, in quel momento, ha la maggioranza al Comune di Porto Tolle .

2.2.1.Inoltre, sotto il profilo oggettivo, l'adesione al programma elettorale delle liste di centro sinistra è espressa, così come, specularmente, lo sono le perplessità nei confronti delle criticate posizioni di ostilità allo sviluppo delle attività dell'ente Parco, attribuite ad alcuni esponenti del centro destra candidati alle elezioni amministrative di Porto Tolle, fissate per il 25 e 26 maggio 2003, cioè a distanza di meno di 20 giorni dalla pubblicazione dell'articolo; l'articolo medesimo si conclude con l'auspicio che i cittadini di Porto Tolle si decidano a sostenere i partiti di centrosinistra che sostengono l'ente Parco anche in vista della fruizione dei finanziamenti Europei, connessi alle politiche ambientaliste più attente, che altre amministrazioni locali dell'area del Parco del delta del Po hanno già ottenuto.

2.2.2.Sotto il profilo soggettivo, poi, non si può sottovalutare che ( come si legge nel ricorso di primo grado) il ricorrente, oltre ad essere funzionario di polizia, svolge una intensa attività ambientalista ed è un convinto fautore, non solo, della esigenza di tutelare l'integrità delle aree naturali, ma anche della opportunità dell'ingresso della amministrazione di Porto Tolle nella gestione dell'ente Parco al fine di sostenere lo sviluppo socio economico della comunità locale anche grazie ai contributi della UE; il ricorrente, inoltre, fa parte della Comunità del Parco, come rappresentante della Canottieri Adria, ma, soprattutto, realizza la sua vocazione ambientalista come presidente della associazione ambientalista " Amici del Parco del Delta del Po, organizzazione che raggruppa le sezioni locali delle più importanti associazioni di protezione ambientale nazionale: WWF, Italia Nostra, Legambiente, LIPU "( v. ricorso TAR RG 2707/2003).

2.2.3.Pertanto gli aspetti oggettivi ed oggettivi della vicenda, pur sinteticamente esposti, fanno comprendere che, nel caso di specie, lo scritto de quo, lungi dal costituire una " manifestazione di pensiero e di espressione di tale libertà nell'ambito di una formazione sociale di cui all'art. 2 della Carta costituzionale", come ha affermato la sentenza appellata, invece configura, almeno nelle espressioni conclusive (....il centro sin. pare pensare, giustamente, al futuro del paese in termini più moderni...) un chiaro sostegno allo schieramento elettorale del centrosinistra ed una implicita, ma univoca, propaganda nello stesso senso, in vista delle imminenti elezioni, quando, nella conclusione, viene auspicato che i cittadini di Porto Tolle "salgano pure loro sul treno dello sviluppo che passa anche dalla Stazione Parco e la smettano di farsi ammaliare dalle avvizzite Sirene Antiparco".

Per le esposte considerazioni, quindi, la sentenza TAR erroneamente ha annullato la impugnata sanzione disciplinare in accoglimento del primo motivo di ricorso .

2.3.Occorre, ora , esaminare gli ulteriori quattro motivi di ricorso, che il TAR ha assorbito per economia di mezzi e che sono stati riproposti dall'appellante ai sensi dell'art.101, comma 2, c p a.

Il secondo ed il terzo motivo, logicamente connessi, riguardano il rigetto della istanza di ricusazione, presentata dal medesimo ricorrente (con nota 20 maggio 2003) nei confronti del Questore di Rovigo, che l'ha decisa in senso negativo nell'ambito dello stesso decreto di adozione della sanzione impugnata; il ricorrente deduce la violazione dell'art. 31 del D.P.R. n. 737 del 1981 e dell'art.149 del D.P.R. n. 3 del 1957, nonché la violazione del principio di imparzialità del giudice disciplinare e l'eccesso di potere per ingiustizia manifesta .

In particolare, ad avviso del ricorrente, il Questore, mentre era in corso il procedimento disciplinare ( avviato con nota contestazioni addebiti del 10 maggio) aveva rilasciato una dichiarazione al Gazzettino, edizione Rovigo, del 18 maggio 203 in cui affermava "....nessun appartenente alla Polizia può prendere posizioni politiche, neanche come privato cittadino", e, quindi, in tal modo avrebbe illegittimamente anticipato la determinazione di sanzionare l'incolpato.

Le censure sono infondate.

Invero, in primo luogo, va rilevato che la frase attribuita al Questore non è riportata nel testo dell'articolo in questione ( almeno nella copia esibita agli atti di causa), nel quale si riferisce di una interrogazione parlamentare presentata alla Camera sull'avvio del procedimento disciplinare in questione.

Peraltro, anche a voler considerare confermata la circostanza in punto di fatto, tuttavia è chiaro che la dichiarazione del Questore si risolve nella mera ripetizione del contenuto della nota di addebito trasmessa all'inquisito e, quindi, non configura l'anticipata espressione della determinazione di sanzionarlo .

2.3.1. Né, sempre sotto il profilo sostanziale, il precedente costituito dall'irrogazione nel 2000 di un richiamo scritto da parte dello stesso Questore ( per segnalazioni di casi di bracconaggio nel Parco a carico di cacciatori, che, però, poi sono risultati estranei all'episodio) appare sufficiente, in assenza di altri elementi, a configurare una verosimile ipotesi di inimicizia del Questore nei confronti del ricorrente .

Analoga considerazione va fatta con riferimento alla circostanza che uno stretto congiunto del Questore ricopre l'incarico di dirigente provinciale della coalizione di centro destra , visto che la vicenda disciplinare in questione nasce nel contesto molto circoscritto delle elezioni amministrative di Porto Tolle, e non di scenari politici di più ampia portata territoriale.

2.3.2.Inoltre, sotto il profilo procedimentale, giova rilevare che il D.P.R. n. 737 del 1981 consente la ricusazione nei soli procedimenti disciplinari aperti per addebiti sanzionabili con la sospensione o la destituzione dal servizio, ma non con le sanzioni più lievi, quali il richiamo scritto e la pena pecuniaria.

2.4. Le illustrate considerazioni vanno estese anche a confutare la fondatezza delle censure di ingiustizia manifesta e violazione della ordinanza TAR Veneto n. 602/2000 ( sospensiva del richiamo scritto inflitto al ricorrente nel 2000), dedotte nel quarto e quinto motivo .

Al riguardo, peraltro, giova aggiungere che la mancata trascrizione nel foglio matricolare della intervenuta sospensione del richiamo scritto va spiegata con la natura provvisoria della sospensione stessa disposta per danni gravi, in attesa della definizione del giudizio nel merito, fermo restando che in questi casi, per ovvi motivi, sarebbe opportuna almeno una annotazione in calce al foglio matricolare.

2.5.Né altri profili di censura relativi ad aspetti di asprezza dei comportamenti del Questore, non essenziali ai fini dell'esercizio della funzione (descritti nel terzo motivo), sono idonei a configurare un motivo di inimicizia personale, che giustifichi l'istanza di ricusazione, risultando i medesimi eventualmente contestabili in altre sedi e con altri procedimenti.

2.6. Infine va dichiarata la manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 20 del D.P.R. n. 737 del 1981 sollevata (con il quinto ed ultimo motivo di ricorso) con riferimento agli artt . 3 e 97 Costituzione.

Infatti, premesso in via di principio che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire le modalità di svolgimento del procedimento disciplinare nei vari comparti del pubblico impiego, con specifico riguardo ai censurati art. 4 del D.P.R. n. 737 del 1981 (nella parte in cui prevede l'irrogazione della pena pecuniaria al personale di P.S. senza il previo giudizio del consiglio di disciplina) ed art .20 del D.P.R. n. 737 del 1981 (nella parte in cui non prevede la assistenza dell'inquisito da parte di un avvocato o di un rappresentante sindacale) l'attuale regime normativo non appare, ad un primo esame preliminare, né irragionevole né in contrasto con il buon andamento .

A tale conclusione porta, da un lato, la semplicità del procedimento, che è corrispondente alla modesta gravità della pena pecuniaria ( nell'ordine crescente delle sanzioni è elencata subito dopo il richiamo scritto), nonché, dall'altro, la possibilità dell'inquisito di farsi assistere da un difensore appartenente alla P.S. .

Inoltre, su quasi analoga questione, nelle more del giudizio di appello, si è già pronunciata la Corte Costituzionale, che con sentenza n.182/2008 ha dichiarato non fondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art.20 D.P.R. n. 737 del 1981, con riferimento agli artt . 3 e 24 della Costituzione.

Alla luce delle esposte considerazioni, pertanto, vanno respinti anche i motivi di ricorso assorbiti dal Giudice di primo grado e riproposti dall'appellato ai sensi dell'art. 101, comma 2, c p a .

3. In conclusione, quindi, l'appello va accolto e, per l'effetto, respinti i motivi riproposti dall'appellato ai sensi dell'art.101, comma 2, c p a , la sentenza TAR va riformata in parte qua, limitatamente all'annullamento del decreto del Questore di Rovigo 19 agosto 2013 n.987, che ha inflitto all'appellato la pena pecuniaria dei 2/30 degli emolumenti mensili, mentre va dato atto che è passata in giudicato la statuizione della stessa, che ha annullato il decreto del Questore di Rovigo 13 gennaio 2000 (R.G. n.965/2000).

Considerato il contesto nel quale è maturata la vicenda in controversia, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio .

**[P.Q.M](http://bd55.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?NAVIPOS=1&DS_POS=0&KEY=55SE0001461357&FT_CID=5129&OPERA=55" \l "dispositivo_up)**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza TAR, respinge il ricorso R.G. n.2707/2003 proposto dall'appellato avverso il decreto del Questore di Rovigo 19 agosto 2003 n.987, dando atto, invece, del giudicato su ogni statuizione della sentenza medesima sul ricorso R.G. n.965/2000. .

Spese di lite compensate tra le parti per l'intero giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Vittorio Stelo, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere