

Pubblicato il 25/05/2023

N. 00367/2023REG.PROV.COLL.  
N. 00425/2020 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

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 425 del 2020, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe  
Immordino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e  
domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giovanni Immordino in Palermo,  
viale Libertà n. 171;

*contro*

Ministero dell'Interno – Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica  
Sicurezza, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in  
Palermo, via Valerio Villareale, n. 6;

*per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione  
Prima) n. 2203 del 17 settembre 2019, resa tra le parti, con la quale, previa riunione, sono  
stati respinti i ricorsi R.G. n. 615 del 2016 e n. 1571 del 2016.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - Dipartimento  
Pubblica Sicurezza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2023 il Cons. Giuseppe Chinè e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. L'odierno appellante ha proposto dinanzi al TAR Sicilia – Palermo due distinti gravami:

a) il ricorso RG n. 615 del 2016, finalizzato alla esecuzione della sentenza n.2025 del 2014 del TAR Sicilia – Palermo e della sentenza n. 539 del 2015 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e, segnatamente, all'accertamento del proprio diritto all'integrale ricostruzione della carriera a fini giuridici ed economici, e al pagamento e alla restituzione delle somme illegittimamente trattenute sullo stipendio dal 23 marzo 2009 fino alla sua effettiva riammissione in servizio, per effetto della integrale ricostruzione della carriera a fini giuridici nonché *“per l'accertamento del diritto del ricorrente al risarcimento dei danni subiti e subendi in conseguenza dell'adozione degli atti illegittimi annullati in sede giurisdizionale”* e *“per la condanna delle amministrazioni resistenti in solido al pagamento delle somme dovute al ricorrente, a titolo di risarcimento danni, oltre interessi e rivalutazione monetaria dalla data di maturazione del diritto e fino all'effettivo soddisfo”*;

b) il ricorso RG n. 1571 del 2016, per l'annullamento: i) del provvedimento del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza n. -OMISSIS- del 7 marzo 2016, con il quale è stata inflitta la sanzione disciplinare della pena pecuniaria nella misura di 2/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo, prodotto in atti come allegato n. 1 al ricorso (e non come allegato n. 2, come erroneamente indicato nell'epigrafe del ricorso medesimo); ii) del provvedimento del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza n. -OMISSIS- del 7 marzo 2016, con il quale è stata inflitta la sanzione disciplinare della pena pecuniaria nella misura di 4/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo, prodotto in atti come allegato n. 9 al ricorso (e non come allegato n. 3, come erroneamente indicato nell'epigrafe del ricorso medesimo); iii) del provvedimento del Capo della

Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza n. -OMISSIS- del 7 marzo 2016, con il quale è stata inflitta la sanzione disciplinare della deplorazione, prodotto in atti come allegato n. 10 al ricorso (e non come allegato n. 4, come erroneamente indicato nell'epigrafe del ricorso medesimo).

2. Con la sentenza n. 2203 del 2019 il TAR Sicilia – Palermo, previa riunione dei ricorsi, ha in parte respinto, in parte dichiarato improcedibile il ricorso RG n. 615 del 2016 ed ha respinto il ricorso RG n. 1571 del 2016, condannando il ricorrente al pagamento delle spese di giudizio.

3. Con l'atto di gravame in epigrafe l'appellante censura la predetta decisione, deducendo: a) ha errato il TAR a respingere il ricorso RG n. 1571 del 2016 e a ritenere legittime le nuove sanzioni irrogategli in sede di riedizione del potere disciplinare, restando precluso all'Amministrazione tornare a decidere sfavorevolmente nei confronti dell'amministrato in relazione a profili già esaminati in sede giurisdizionale, anche perché dette sanzioni sono state irrogate senza alcuna motivata "*rivalutazione dei fatti*", senza una nuova istruttoria ed in assenza diversa motivazione; b) ha errato il TAR a respingere il ricorso RG n. 615 del 2016 posto che i danni di cui è stato chiesto il ristoro sono eziologicamente riconducibili agli illegittimi provvedimenti già annullati in sede giurisdizionale.

Richiamando, quanto alla ricostruzione dei fatti controversi, le sentenze del TAR Sicilia – Palermo n. 2025 del 2014 e di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 539 del 2015, l'appellante ha esposto che tutti i provvedimenti cautelari e disciplinari irrogati dall'Amministrazione a suo carico per varie condotte consistenti in dichiarazioni rese in più occasioni, nell'ambito di convegni o di dialoghi intrattenuti con giornalisti, sono stati annullati dal giudice amministrativo, con decisioni ormai passate in giudicato. In particolare, sono state annullate le sospensioni cautelari dal servizio di cui ai provvedimenti del 23 marzo 2009 e del 23 marzo 2010, nonché le sanzioni disciplinari della sospensione dal servizio, ciascuna della durata di mesi sei, irrogate con provvedimenti rispettivamente del 5 agosto 2009 e del 31 agosto 2009, e della destituzione dall'impiego a decorrere dal 24 marzo 2010, irrogata con provvedimento del 16 febbraio 2011.

Nel dettaglio: per quanto concerne i provvedimenti di sospensione cautelare dal servizio, l'annullamento giurisdizionale riconducibile alla sentenza del TAR Sicilia – Palermo n. 2025 del 2014, confermata nel suo dispositivo dalla sentenza di questo Consiglio n. 539 del 2015 (che ha respinto l'appello dell'Amministrazione), è stato motivato con riferimento alla mancata indicazione del termine finale di efficacia, nonché al difetto di prova in ordine ai “*gravi motivi*” previsti dall'art. 92, comma 1, del T.U. n. 3/1957; per quanto concerne i due provvedimenti disciplinari di sospensione dal servizio, sono stati annullati con la medesima sentenza rispettivamente per violazione del principio di proporzionalità della sanzione (sanzione disciplinare del 5 agosto 2009) e per difetto dell'elemento soggettivo (sanzione disciplinare del 31 agosto 2009); il provvedimento di destituzione è stato annullato dal TAR Sicilia – Palermo perché viziato da eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica, giacché l'art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 737 del 1981 stabilisce che la sanzione espulsiva è inflitta “*per reiterazione delle infrazioni per le quali è prevista la sospensione dal servizio o per persistente riprovevole condotta dopo che siano stati adottati altri provvedimenti disciplinari*”.

4. Articolando un unico, complesso, motivo di appello l'appellante censura la sentenza impugnata, deducendo: a) l'erroneità della perimetrazione eseguita dalla sentenza appellata dell'effetto conformativo riconducibile alle sentenze n. 2025 del 2014 e n. 539 del 2015, giacché l'Amministrazione, dopo l'annullamento giurisdizionale delle sanzioni disciplinari irrogate, avrebbe dovuto procedere ad una “*rivalutazione dei fatti*” prima di irrogare nuove sanzioni disciplinari per le medesime condotte disciplinarmente rilevanti; b) l'illegittimità delle nuove sanzioni irrogate dall'Amministrazione senza adeguata valutazione in sede istruttoria degli argomenti dell'appellante diretti a dimostrare la irrilevanza disciplinare delle condotte contestate per la ricorrenza di scriminanti; c) l'erroneità della sentenza appellata nella parte in cui accoglie acriticamente le difese dell'Amministrazione e giudica sanzionabili in sede disciplinare esternazioni pubbliche dell'appellante, anche in assenza di formali diffide, in quanto incompatibili con lo *status* di funzionario di polizia e contrastanti con le regole deontologiche degli appartenenti all'ordinamento della Polizia di Stato e nella parte in cui omette di considerare che

la lettera di diffida del 18 marzo 2009 del Direttore del Dipartimento di Pubblica Sicurezza è stata annullata con la sentenza TAR Sicilia – Palermo n. 2025 del 2014;

d) l'ulteriore profilo di erroneità per non avere la sentenza appellata adeguatamente valutato il contrasto delle nuove sanzioni disciplinari irrogate con i principi di proporzionalità, idoneità, adeguatezza e gradualità, anche tenuto conto che le condotte contestate erano riconducibili all'esercizio del diritto inalienabile di manifestazione del pensiero; e) violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato *ex art. 112 c.p.c. e 34 c.p.a.* non avendo il TAR puntualmente esaminato le singole domande risarcitorie proposte dall'appellante con il ricorso RG 615 del 2016, tenuto conto che la circostanza della riammissione in servizio dell'interessato non ha fatto venire meno i *“danni notevolissimi, ingentissimi, pesantissimi, e meglio articolati nei singoli punti-motivi di ricorso, rimasti del tutto non esaminati?”* e che le singole voci di danno fatte valere in giudizio *“dipendono e sono eziologicamente riconducibili agli illegittimi provvedimenti già annullati in sede giurisdizionale”*;

f) erroneità della conclusione del TAR in punto di prova della fattispecie risarcitoria, avendo l'appellante prodotto sufficiente documentazione in giudizio, anche relativamente alla eziologia delle singole voci di danno lamentate, essendo irrilevante che l'Amministrazione abbia riesercitato il potere disciplinare a fronte di provvedimenti illegittimi, già annullati in sede giurisdizionale, dai quali è derivato per l'appellante un pregiudizio suscettibile di ristoro secondo le regole dell'illecito aquiliano da illegittimo esercizio del potere.

Ai sensi dell'art. 101 c.p.a. l'appellante pertanto ripropone integralmente le domande risarcitorie proposte dinanzi al TAR, e segnatamente per il risarcimento:

a) del danno *ex artt. 1223, 1226, 2043, 2087 e 2056 c.c. e art. 30, comma 2, c.p.a.*, per i pregiudizi patrimoniali e non patrimoniali subiti per effetto dell'infermità subita per causa di servizio come dedotto nel ricorso di primo grado;

b) del danno patrimoniale corrispondente al trattamento economico non percepito dal 24 marzo 2009 al 31 agosto 2015 per effetto dei provvedimenti cautelari e disciplinari di sospensione e di destituzione dall'impiego illegittimamente adottati dal Ministero dell'interno;

- c) del danno patrimoniale da perdita di *chance* subito nella progressione in carriera nella Polizia di Stato con i provvedimenti cautelari e disciplinari di sospensione e destituzione dall'impiego illegittimamente adottati dal Ministero dell'interno;
- d) del danno patrimoniale da perdita di *chance* subito nell'attività di consulente dell'autorità giudiziaria con i provvedimenti cautelari e disciplinari di sospensione e destituzione dall'impiego illegittimamente adottati dal Ministero dell'interno;
- e) del danno morale subito per effetto dei provvedimenti cautelari e disciplinari di sospensione e destituzione dall'impiego illegittimamente adottati dal Ministero dell'interno.

Censura infine il capo della sentenza appellata concernenti la condanna alle spese di giudizio in relazione agli artt. 91 e 92 c.p.c. e 26 c.p.a., deducendo che non vi erano i presupposti per contestare al ricorrente la violazione del principio di sinteticità degli atti di giudizio e che stante la natura, complessità e novità delle questioni trattate, sussistevano giusti motivi per pervenire ad una decisione di integrale compensazione tra le parti delle spese del grado.

5. Si è costituita nel presente giudizio l'Amministrazione appellata con il patrocinio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, replicando ai singoli motivi di appello e concludendo per la integrale infondatezza del gravame, di cui viene richiesta la reiezione.

6. All'udienza dell'8 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

7. Preliminarmente, ritiene il Collegio che lo scrutinio delle singole doglianze proposte dall'appellante debba essere necessariamente preceduto da una breve ricostruzione dei tratti salienti della complessa vicenda controversa.

7.1. L'appellante, -OMISSIS- della Polizia di Stato ed -OMISSIS-, per una pluralità di esternazioni pubbliche e dialoghi intrattenuti con giornalisti su temi di attualità legati ad indagini giudiziarie nelle quali era stato anche personalmente coinvolto quale persona sottoposta ad indagine e quale consulente dell'autorità giudiziaria, è stato attinto da provvedimenti cautelari di sospensione dal servizio e da provvedimenti disciplinari, sino alla destituzione dall'impiego intervenuta il 16 febbraio 2011.

In particolare, l'appellante risulta essere stato sospeso cautelatamente dal servizio con provvedimenti del 23 marzo 2009 e del 23 marzo 2010; aver subito le sanzioni disciplinari della sospensione dal servizio per la durata di mesi sei per ciascuna sanzione, irrogate con provvedimenti rispettivamente del 5 agosto 2009 e del 31 agosto 2009; aver subito la destituzione dall'impiego a decorrere dal 24 marzo 2010, irrogata con provvedimento del 16 febbraio 2011.

Tutti questi provvedimenti sono intervenuti nell'arco temporale in cui l'appellante è stato sottoposto a vari procedimenti penali (anni 2009 – 2011), per lo più per attività di consulente tecnico e perito dell'autorità giudiziaria, e si trovava in aspettativa sindacale non retribuita. In questi procedimenti penali l'appellante risulta ad oggi essere stato definitivamente prosciolto.

7.2. Avverso i suindicati provvedimenti cautelari e disciplinari l'appellante ha proposto distinte impugnative davanti al TAR Sicilia, tutte accolte, previa riunione dei ricorsi, con la sentenza n. 2025 del 2014. In particolare, con detta pronuncia, il TAR:

- quanto ai due provvedimenti di sospensione cautelare dal servizio, li ha annullati per mancata indicazione di un termine finale di efficacia, per mancanza dei “*gravi motivi*” di cui all’art. 92, comma 1, T.U. n. 3 del 1957 e per violazione del principio di proporzionalità;
- quanto ai due provvedimenti disciplinari di sospensione dal servizio, li ha rispettivamente annullati per violazione del principio di proporzionalità della sanzione (provvedimento del 5 agosto 2009, riferito alle dichiarazioni del 7 marzo 2009) e per mancanza dell’elemento soggettivo non essendo stato provato che le dichiarazioni fossero state rese pubbliche dal dipendente (provvedimento del 31 agosto 2009, riferito alle dichiarazioni del 19 marzo 2009);
- quanto al provvedimento di destituzione del 16 febbraio 2011, lo ha annullato in conseguenza dell’intervenuto annullamento delle sanzioni disciplinari di sospensione dal servizio, giacché l’art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 737 del 1981 legittima la destituzione del dipendente “*per reiterazione delle infrazioni per le quali è prevista la sospensione dal servizio o per persistente riprovevole condotta dopo che siano stati adottati altri provvedimenti disciplinari*”.

Con la medesima sentenza il TAR ha invece dichiarato inammissibile per omessa notifica ad alcun controinteressato il ricorso proposto dall'appellante avverso il provvedimento del 10 settembre 2019, che lo ha escluso dallo scrutinio per merito comparativo per l'ammissione al Corso di formazione per l'accesso alla qualifica di primo dirigente della Polizia di Stato, e la delibera del Consiglio di Amministrazione per il personale della Polizia di Stato del 26 maggio 2010 di approvazione della proposta di graduatoria di merito relativa a funzionari ammessi a valutazione per l'ammissione al predetto Corso di formazione.

7.3. La sentenza n. 2025 del 2014 è stata appellata dal Ministero dell'interno; questo Consiglio di Giustizia Amministrativa, con la sentenza n. 539 del 2015, ha respinto integralmente l'appello.

In particolare, la sentenza n. 539 del 2015 - dopo avere evidenziato che a fronte di condotte contestate al pubblico dipendente coincidenti con l'esercizio del diritto costituzionale di manifestazione del pensiero le circolari di settore diramate dall'Amministrazione non potevano legittimamente limitare né i contatti con la stampa, né le dichiarazioni pubbliche espressione del diritto di critica e che correttamente il TAR aveva individuato un limite per dette condotte nei doveri di fedeltà e rettitudine cui sono tenuti i dipendenti pubblici – ha condiviso le conclusioni raggiunte dal primo Giudice in ordine alla illegittimità dei provvedimenti di sospensione cautelare, di sospensione disciplinare e di destituzione, tutti accomunati, ad avviso del Giudicante, dalla violazione del principio di proporzionalità (pag. 7) e, con specifico riferimento alle sanzioni disciplinari del 5 agosto 2009 e del 31 agosto 2009, dall'essere stati adottati “*senza adeguati accertamenti*”, giacché in presenza di manifestazioni del pensiero l'accertamento di condotte disciplinarmente rilevanti “*deve avvenire con particolare scrupolo e tenendo conto di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi presenti nella fattispecie considerata*” (pag. 13).

Di qui la conclusione della infondatezza dell'appello “*fatti salvi gli ulteriori provvedimenti eventualmente adottabili dall'amministrazione a seguito di possibile rivalutazione dei fatti*” (pag. 14).

7.4. In dichiarata esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza di questo Consiglio n. 539 del 2015, l'Amministrazione ha rinnovato gli atti dei distinti procedimenti disciplinari già a suo tempo attivati a carico dell'appellante, giungendo all'irrogazione delle nuove, più tenui, sanzioni, nei termini che seguono: i) con provvedimento del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza n. -OMISSIS- del 7 marzo 2016, è stata inflitta la sanzione disciplinare della pena pecuniaria nella misura di 2/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo; ii) con provvedimento del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza n. -OMISSIS- del 7 marzo 2016, è stata inflitta la sanzione disciplinare della pena pecuniaria nella misura di 4/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo; iii) con provvedimento del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza n. -OMISSIS- del 7 marzo 2016, è stata inflitta la sanzione disciplinare della deplorazione.

Il primo provvedimento sanzionatorio è stato preceduto dalla deliberazione del Consiglio centrale di disciplina del 9 dicembre 2015 che, pronunciando sulle dichiarazioni rese dall'appellante in data 7 marzo 2009 in una intervista con il giornalista -OMISSIS-, ripresa da più organi di informazione, e procedendo alla rivalutazione del comportamento del pubblico dipendente rispetto al precedente giudizio, ha deliberato *“una decisa derubricazione della sanzione originariamente contestata”*, pervenendo, all'unanimità, alla proposta di irrogazione della *“sanzione disciplinare della pena pecuniaria, nella misura di 2/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo, ai sensi dell'art. 4, n. 18, del d.P.R. n. 737 del 1981”*.

Il secondo provvedimento sanzionatorio è stato preceduto dalla deliberazione del Consiglio centrale di disciplina del 9 dicembre 2015 che, pronunciando sulle dichiarazioni rese dall'appellante in data 19 marzo 2009, in un colloquio con un giornalista del settimanale *“Panorama”*, e procedendo alla rivalutazione del comportamento del pubblico dipendente rispetto al precedente giudizio, ha deliberato *“una decisa derubricazione della sanzione originariamente contestata”*, pervenendo, all'unanimità, alla proposta di irrogazione della *“sanzione disciplinare*

*della pena pecuniaria, nella misura di 4/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo, ai sensi dell'art. 4, n. 18, del d.P.R. n. 737 del 1981*".

Il terzo provvedimento sanzionatorio è stato preceduto dalla deliberazione del Consiglio centrale di disciplina del 9 dicembre 2015 che, pronunciando sulle dichiarazioni rese dall'appellante in data 6 dicembre 2009, nel corso di un convegno svoltosi a -OMISSIS-, e in data 6 febbraio 2010, nel corso di un congresso tenutosi a Roma, e procedendo alla rivalutazione dei comportamenti del pubblico dipendente rispetto al precedente giudizio, ha deliberato *"una decisa derubricazione della sanzione originariamente contestata"*, pervenendo, all'unanimità, alla proposta di irrogazione della *"sanzione disciplinare della deplorazione, ai sensi dell'art. 5, nn. 2 e 4, del d.P.R. n. 737 del 1981"*.

Tutte le citate deliberazioni sono state precedute dalla determinazione del Capo della Polizia – Direttore generale della Pubblica Sicurezza di rinnovazione degli atti dei rispettivi procedimenti disciplinari *"a partire dalla prima riunione del Consiglio Centrale di Disciplina"* (decreto in data 14 agosto 2015).

Risulta inoltre *per tabulas* che prima delle deliberazioni del Consiglio centrale di disciplina si è svolta, in data diversa da quella della decisione finale, la trattazione orale dei rinnovati procedimenti disciplinari, all'esito della quale l'appellante ha richiesto al Consiglio di *"leggere e valutare con estrema attenzione la memoria prodotta e i relativi allegati"*.

8. Ciò posto, e passando allo scrutinio dei singoli motivi di appello nell'ordine in cui li ha articolati l'appellante (quindi, partendo dalla critica ai capi della sentenza appellata concernenti il ricorso RG 1571 del 2016), con il primo motivo si contesta la perimetrazione fatta dal TAR dell'effetto conformativo derivante dal giudicato formatosi sulla sentenza di appello n. 539 del 2015 recante reiezione dell'impugnazione dell'Amministrazione avverso la sentenza del TAR n. 2025 del 2014.

Ad avviso dell'appellante il predetto giudicato non avrebbe potuto permettere all'Amministrazione di rinnovare i procedimenti disciplinari senza procedere ad una effettiva *"rivalutazione dei fatti"* e di pervenire all'irrogazione delle sanzioni dando rilievo, in sede di bilanciamento tra il diritto di critica e altri diritti o valori

protetti dall'ordinamento, alle circolari di settore emanate dalla stessa Amministrazione precedente.

8.1. Il motivo, in quanto riferito alla sanzione disciplinare irrogata per le dichiarazioni rese dall'appellante in data 7 marzo 2009, è privo di pregio.

8.2. È in atti incontestato che la sentenza di questo Consiglio n. 539 del 2015, respingendo integralmente l'appello dell'Amministrazione avverso la sentenza del TAR Sicilia n. 2025 del 2014, ha così deciso: *“Conclusivamente l'appello va ritenuto infondato e, come tale va rigettato, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti eventualmente adottabili dall'amministrazione a seguito di possibile rivalutazione dei fatti”*.

La formulazione letterale non può lasciare adito ad alcun dubbio in ordine alla possibilità di riedizione del potere disciplinare da parte dell'Amministrazione con il duplice limite di effettuare una *“rivalutazione dei fatti”* e di emendare quei vizi già censurati dal giudice amministrativo.

E, come correttamente evidenziato dal TAR con la sentenza appellata (punto 4), i vizi all'origine dell'annullamento giurisdizionale dei primi provvedimenti disciplinari che hanno attinto l'appellante sono quelli di difetto di adeguato accertamento dei fatti e di violazione del principio di proporzionalità.

E' in questo senso illuminante un passaggio della motivazione della sentenza di questo Consiglio secondo cui *“le statuizioni del primo giudice ...si sottraggono alle critiche dell'appellante sia perché – come già detto – non sono ben chiari i gravi motivi che li giustificerebbero ovvero sia l'attualità del danno che sarebbe venuto all'amministrazione dal mantenimento in servizio del dott. -OMISSIS-, sia perché tali atti appaiono sproporzionati se si considerano i precedenti di servizio del resistente nonché il fatto che andassero a sanzionare comportamenti comunque riconducibili al diritto fondamentale di manifestazione del pensiero”* (pag. 12).

8.3. In primo luogo, ne discende che non può essere integralmente condivisa la prospettazione dell'appellante secondo cui il giudicato di annullamento delle sanzioni disciplinari irrogategli comportava la radicale esclusione, in tutto o in parte, della illiceità di tutte le condotte contestate, giacché questa presunta esclusione - fatto salvo quanto si dirà nel prosieguo con riferimento alle sanzioni disciplinari irrogate per le dichiarazioni dell'appellante rese in data 19 marzo 2009,

6 dicembre 2009 e 6 febbraio 2010 - non trova conferme né della motivazione delle sentenze di primo e secondo grado, né tanto meno nei rispettivi dispositivi.

In secondo luogo, non corrisponde alla esatta perimetrazione dell'effetto conformativo del giudicato di annullamento l'affermazione dell'appellante che era vietato all'Amministrazione *“una reiterazione delle sanzioni per le stesse ragioni e per gli stessi fatti già illegittimamente esternati e sanzionati (reiterazione avvenuta con le medesime motivazioni e senza alcuna istruttoria)”*, in quanto nessun capo delle decisioni di primo e secondo grado in esame impediva di giudicare disciplinarmente rilevanti le stesse condotte tenute dall'appellante in data 7 marzo 2009, già oggetto di formale contestazione, purché sulla base di un percorso istruttorio e logico-motivazionale adeguato, completo e rispettoso dei principi su cui si era formato il giudicato di annullamento.

In terzo luogo, risulta del pari non aderente al giudicato di annullamento l'affermazione, contenuta nell'atto di appello, che era sostanzialmente interdetto all'Amministrazione sanzionare sul piano disciplinare condotte consistenti nell'esercizio del diritto di manifestazione del pensiero di un pubblico funzionario. A riprova di ciò è sufficiente trascrivere un passaggio della motivazione della sentenza di questo Consiglio n. 539 del 2015, ove si legge: *“osserva il Consiglio che, considerata la natura del diritto da questi esercitato, nessuna limitazione poteva subire dalle circolari adottate dal Ministero in materia di contatti con gli organi di stampa e di dichiarazioni idonee a impegnare la Polizia di Stato, giacché non sarebbe ammissibile che atti interni dell'amministrazione pongano al diritto fondamentale di critica limiti così stringenti da determinare l'applicazione di sanzioni disciplinari gravissime nel caso della loro inosservanza. Come si è visto il bilanciamento del diritto di critica può avvenire solo con altri diritti o valori espressamente protetti dall'ordinamento e il punto di equilibrio non può essere fissato in forza di atti interni dell'amministrazione. Correttamente quindi la sentenza ha individuato tali valori nei doveri di fedeltà e di rettitudine che debbono essere rispettati dai dipendenti dell'Amministrazione. A fronte di questi doveri certamente il diritto fondamentale del dipendente subisce delle limitazioni, ma l'accertamento di condotte inammissibili, astrattamente riconducibili alla libertà del pensiero, deve avvenire con particolare scrupolo e tenendo conto di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi presenti nella fattispecie considerata”* (pag. 13).

In sintesi, la sentenza esclude che il diritto di manifestazione del pensiero del pubblico dipendente possa subire limitazioni in virtù di atti interni dell'Amministrazione, ma riconosce espressamente capacità limitativa del predetto diritto ai doveri di fedeltà e rettitudine cui sono tenuti i dipendenti pubblici sulla base di principi di rango costituzionale.

9. Una volta acclarato che il giudicato permetteva nella specie all'Amministrazione di procedere alla riedizione del potere disciplinare con riferimento alle dichiarazioni rese in data 7 marzo 2009, rivalutando i fatti oggetto di contestazione disciplinare sulla base di un adeguato accertamento degli stessi e senza incorrere nel già rilevato vizio di sproporzione delle sanzioni irrogate, occorre di seguito, sempre con specifico riferimento al provvedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'intervista del 7 marzo 2009, scrutinare gli ulteriori motivi di censura dell'appellante, relativi al supposto difetto di istruttoria, all'erronea valutazione in termini di illiceità delle esternazioni pubbliche consistite, a suo dire, in forme legittime di manifestazione del pensiero ed al supposto contrasto della nuova sanzione disciplinare con i principi di proporzionalità, idoneità, adeguatezza e gradualità.

9.1. Le suindicate censure non possono essere condivise dal Collegio.

9.2. Si è già evidenziato che il giudicato di annullamento non impediva nella specie all'Amministrazione di procedere al riesercizio del potere disciplinare con riferimento alle dichiarazioni in data 7 marzo 2009, alla condizione di emendare i vizi espressamente censurati dal giudice amministrativo.

Risulta invero *per tabulas* che il provvedimento irrogativo della nuova sanzione disciplinare è stato preceduto dalla formale rinnovazione degli atti del procedimento disciplinare a partire dalla prima riunione del Consiglio centrale di disciplina (decreto del Capo della Polizia – Direttore generale della Pubblica Sicurezza del 14 agosto 2015), dalla trattazione orale svoltasi dinanzi al citato Consiglio, dal deposito di memorie scritte da parte dell'odierno appellante, dal decorso di un significativo lasso temporale tra il deposito delle memorie e la decisione finale del Consiglio, finalizzato a permettere a tutti i componenti dell'Organo collegiale di esaminare compiutamente le difese versate agli atti

dall'appellante ed assumere una decisione consapevole e aderente al materiale istruttorio acquisito.

Ne discende con assoluta evidenza che l'istruttoria sulla condotta contestata non solo è stata completa e adeguata, ma si è svolta nel pieno rispetto del principio del contraddittorio, avendo l'appellante spiegato le proprie ragioni, sia in sede di trattazione orale, sia con gli scritti difensivi, dei quali il Consiglio centrale di disciplina dimostra di avere avuto piena contezza, tenuto anche conto del congruo lasso temporale intercorrente tra il loro deposito e l'assunzione della deliberazione conclusiva, tant'è che nella motivazione della deliberazione assunta in data 9 dicembre 2015 (recante la proposta di irrogazione della sanzione disciplinare controversa) più volte vengono richiamate le “*giustificazioni*”, sebbene per confutarle, versate agli atti del procedimento dall'appellante.

Quanto al denunciato vizio di erronea valutazione della condotta dell'incolpato, il Collegio non può che tornare a sottolineare come il giudicato di annullamento aveva lasciato espressamente aperta la strada del possibile riesercizio del potere per le medesime condotte già oggetto di contestazione nel procedimento disciplinare censurato, per le ragioni più volte evidenziate, dal giudice amministrativo. Pertanto, fermo restando che nessun richiamo può essere mosso all'Amministrazione per avere rinnovato gli atti del procedimento disciplinare a partire dalla prima riunione del Consiglio centrale di disciplina (così garantendo in pieno il rispetto del diritto al contraddittorio con l'incolpato e la integrale “*rivalutazione*” dei fatti di possibile rilievo disciplinare alla luce del giudicato di annullamento), risulta *per tabulas* che il Consiglio di disciplina ha motivato la proposta di irrogazione della sanzione disciplinare della pena pecuniaria nella misura di 2/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo, poi effettivamente irrogata con provvedimento del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 7 marzo 2016, dichiaratamente prendendo le mosse dal giudicato di annullamento, valutando le singole dichiarazioni contestate al dipendente, tenuto conto delle circostanze di tempo e di luogo in cui erano avvenute e delle specifiche giustificazioni rese dall'incolpato, considerando il peculiare *status* degli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato ed i doveri di

comportamento correlati al predetto *status*, così pervenendo ad un giudizio di rilevanza disciplinare delle condotte e, nel contempo, alla scelta di una sanzione molto più tenue rispetto a quella già annullata in sede giurisdizionale.

In particolare, con riferimento al contestato mancato contemperamento tra il diritto di manifestazione del pensiero dell'incolpato e gli altri valori di analogo rilievo costituzionale tutelati dall'Amministrazione datrice di lavoro, è documentato in atti che il Consiglio centrale di disciplina, conformandosi ai principi enunciati da questo Consiglio di giustizia amministrativa con la sentenza n. 539 del 2015, ha espressamente motivato sul punto: *“Se, naturalmente, come privato cittadino, il dipendente può manifestare liberamente il proprio pensiero, nondimeno, come appartenente ai ruoli della Polizia di Stato, egli sarà tenuto al rispetto e, quindi, a non pregiudicare quel complesso di doveri che, in ogni momento, rappresentano il patrimonio di ogni poliziotto, quali la fedeltà, la diligenza, la legalità, la riservatezza, oltre alla correttezza nel comportamento, tale da non arrecare disdoro all'Amministrazione di appartenenza (tutti doveri richiamati dalla formula del giuramento solenne prestato prima di assumere servizio) e ribaditi, appunto, nel titolo III (doveri generali e particolari) del richiamato Regolamento di servizio, in particolare agli artt. 12 (doveri del personale), 13 (norme generali di condotta), 14 (doveri di comportamento verso superiori, colleghi, dipendenti) e 34 (segreto d'ufficio e riservatezza) del d. P.R. n. 782 del 1985”*.

Aggiungendo, quanto alla mancata conoscenza da parte dell'incolpato delle specifiche circolari interne aventi ad oggetto i rapporti dei funzionari di Polizia con la stampa, che essa non assume rilevanza ai fini dell'esclusione della responsabilità disciplinare giacché, per la notevole esperienza e anzianità di servizio dell'incolpato stesso, non poteva ritenersi plausibile che ignorasse gli ordinari standard di comportamento cui un funzionario dei ruoli della Polizia di Stato è normalmente tenuto nei rapporti con gli organi di informazione.

Il percorso logico-motivazionale seguito dal Consiglio centrale di disciplina è quindi rispettoso del giudicato di annullamento, e segnatamente dei principi enunciati dalla sentenza di questo Consiglio n. 539 del 2015 in punto di limiti al diritto di manifestazione del pensiero degli appartenenti alla Polizia di Stato in virtù dei doveri di fedeltà e rettitudine cui sono tenuti nello svolgimento delle loro funzioni; né può fondatamente argomentarsi, come fa l'appellante, che

l'Amministrazione radichi la responsabilità del funzionario sulla violazione delle circolari di settore, così violando il giudicato, in quanto, come si evince chiaramente dai passaggi motivazionali sopra trascritti, non è la violazione delle circolari a giustificare la sanzione, bensì la mancata osservanza dei doveri di fedeltà, diligenza, legalità, riservatezza e correttezza cui l'appellante era tenuto quale appartenente, peraltro da molti anni, ai ruoli della Polizia di Stato.

9.3. Quanto, infine, alla denunciata violazione dei principi di proporzionalità, idoneità, adeguatezza e gradualità, osserva il Collegio che il Consiglio centrale di disciplina, dopo avere accertato la rilevanza disciplinare delle condotte contestate, ha proceduto ad una “*rivalutazione*” dei fatti, decidendo di “*derubricarli*” alla luce dell'art. 13 del d.P.R. n. 737 del 1981, pervenendo alla proposta di una sanzione meno afflittiva rispetto a quella già annullata in sede giurisdizionale.

Tale *modus procedendi* sfugge alla denunciata doglianza, giacché l'art. 13 del d.P.R. n. 737 del 1981 stabilisce che “*L'organo competente ad infliggere la sanzione deve: tener conto di tutte le circostanze attenuanti, dei precedenti disciplinari e di servizio del trasgressore, del carattere, dell'età, della qualifica e dell'anzianità di servizio; sanzionare con maggior rigore le mancanze commesse in servizio o che abbiano prodotto più gravi conseguenze per il servizio, quelle commesse in presenza o in concorso con inferiori o indicanti scarso senso morale e quelle recidive o abituali*”.

L'art. 1 del medesimo d.P.R. elenca, in ordine crescente di gravità, le sanzioni disciplinari irrogabili agli appartenenti ai ruoli della Amministrazione della pubblica sicurezza che violano “*i doveri specifici e generici del servizio e della disciplina indicati dalla legge, dai regolamenti o conseguenti alla emanazione di un ordine, qualora i fatti non costituiscano reato*”: 1) richiamo orale; 2) richiamo scritto; 3) pena pecuniaria; 4) deplorazione; 5) sospensione dal servizio; 6) destituzione.

La medesima disposizione precisa che “*Le predette sanzioni devono essere graduate, nella misura, in relazione alla gravità delle infrazioni ed alle conseguenze che le stesse hanno prodotto per la Amministrazione o per il servizio*”.

Il successivo articolo 4 è dedicato alla sanzione nella specie irrogata nei confronti dell'appellante. L'art. 4, rubricato “*Pena pecuniaria*”, dopo avere chiarito che essa “*consiste nella riduzione in misura non superiore a cinque trentesimi di una mensilità dello*

*stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo”*, precisa che può essere applicata, tra l’altro, per *“18) qualsiasi altro comportamento, anche fuori dal servizio, non espressamente preveduto nelle precedenti ipotesi, comunque non conforme al decoro delle funzioni degli appartenenti ai ruoli dell’Amministrazione della pubblica sicurezza”*.

Ciò posto, la deliberazione del Consiglio centrale di disciplina ed il successivo decreto che ha irrogato la sanzione della pena pecuniaria nella misura di 2/30 di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo ai sensi dell’art. 4, n. 18, del d.P.R. n. 737 del 1981 sfuggono alla censura in esame come formulata dall’appellante.

10. A conclusioni diametralmente opposte, e favorevoli all’appellante, il Collegio deve invece pervenire con riferimento alle sanzioni disciplinari irrogate con riferimento, rispettivamente, alle dichiarazioni rese in data 19 marzo 2009 (dialogo intercorso con il giornalista di Panorama -OMISSIS- su Facebook, pubblicato sul blog “Legittima difesa”) ed alle dichiarazioni rese nell’ambito dei convegni del 6 dicembre 2009 e 6 febbraio 2010.

10.1. Quanto alle dichiarazioni rese dall’appellante in data 19 marzo 2009, l’assenza di rilievo disciplinare delle stesse è espressamente riconosciuta nella motivazione della sentenza del TAR Sicilia n. 2025 del 2014, in base alle quale: *<<per quanto attiene alle dichiarazioni del 19/3/2009 – che hanno dato luogo alla sanzione disciplinare del 31/8/2009, anch’essa di mesi sei (in disparte il fatto che fossero rimaste o meno limitate ad un social network come Facebook potendo comunque in astratto assumere rilievo penale e quindi disciplinare – v. Cass. penale, sez. I, 16 aprile 2014, n. 16712) non solo esse sono molto meno gravi nel contenuto rispetto alle precedenti, ma non risulta nemmeno provato che esse siano state rese pubbliche per volontà del ricorrente, di talché in concreto, mancando l’elemento soggettivo, la relativa condotta non avrebbe dovuto essere sanzionata. Di tanto sembra avvedersi anche l’Amministrazione nel momento in cui derubrica il fatto da condotta attiva per “aver pubblicato” (v. foglio di addebiti), a condotta omissiva per “non aver impedito la pubblicazione” delle dichiarazioni (v. provvedimento sanzionatorio), salvo poi omettere ogni valutazione in ordine alla carenza dell’elemento psicologico, il che avrebbe dovuto condurre all’archiviazione del procedimento avviato>>*.

Come già sopra evidenziato, l'appello dell'Amministrazione avverso la predetta sentenza è stato integralmente respinto con decisione di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 539 del 2015, di talché sul capo sopra trascritto della decisione di primo grado si è ormai formato il giudicato.

10.2. Ciò posto, colgono nel segno le censure articolate dall'appellante avverso la decisione di prime cure gravata nel presente giudizio, secondo cui l'Amministrazione, in attuazione del giudicato di annullamento della sanzione della sospensione di mesi sei irrogata per le dichiarazioni del 19 marzo 2009, non avrebbe potuto rinnovare il procedimento disciplinare per le medesime condotte, sebbene per giungere alla irrogazione di una sanzione meno afflittiva, avendo il giudice amministrativo escluso in radice la loro rilevanza disciplinare e la conseguenziale responsabilità dell'incolpato.

10.3. Ad analoghe conclusioni favorevoli all'appellante il Collegio deve pervenire con riferimento alle dichiarazioni rese da quest'ultimo nell'ambito dei convegni del 6 dicembre 2009 (tenutosi a -OMISSIS-) e 6 febbraio 2010 (tenutosi a Roma), sanzionate con la deplorazione ai sensi dell'art. 5, nn. 2 e 4, del d.P.R. n. 737 del 1981.

10.4. Risulta *per tabulas* che la sanzione della deplorazione è stata irrogata con provvedimento di pari data rispetto agli altri due provvedimenti sanzionatori già esaminati (7 marzo 2016), ai sensi dell'art. 5, nn. 2 e 4, del d.P.R. n. 737 del 1981, con la seguente motivazione: *“funzionario della Polizia di Stato, ha continuato a porre in essere un comportamento gravemente lesivo della dignità delle funzioni, a cui è tenuto ad attenersi, in costanza di rapporto di impiego, ogni appartenente all'Amministrazione della P.S. In particolare, nel corso di due specifici eventi (un convegno svoltosi a -OMISSIS- il 6.11.2009 e un congresso dell'Italia dei Valori svoltosi a Roma il 6 febbraio 2010) ha nuovamente esternato delle dichiarazioni dal contenuto gravemente inopportuno nei confronti di organismi e istituzioni dello Stato e, perciò stesso, pregiudizievole per l'immagine dell'Amministrazione di P.S., reiterando, tra l'altro, quelle infrazioni per le quali era già stato sanzionato con due precedenti provvedimenti disciplinari.”*

Dal richiamo espresso all'art. 5, n. 2, del d.P.R. n. 737 del 1981 e, nel contenuto della motivazione della sanzione, alla asserita *“reiterazione”* del comportamento

illecito (“*ha nuovamente esternato*”) ed alle precedenti “*infrazioni per le quali era già stato sanzionato con due precedenti provvedimenti disciplinari?*”, si desume con assoluta evidenza che l’Amministrazione ha irrogato la sanzione della deplorazione ritenendo sussistente a carico dell’incolpato la recidiva, ovvero l’avvenuta irrogazione di sanzioni disciplinari per precedenti ed analoghe violazioni.

Tale presupposto, a differenza di quanto erroneamente affermato dal TAR nella sentenza appellata (*sub* 7.2.), nella specie non ricorreva.

10.4. Sul piano della cornice normativa di riferimento, occorre in primo luogo evidenziare che l’art. 5, n. 2, del d.P.R. n. 737 del 1981 legittima l’irrogazione della sanzione della deplorazione, tra l’altro, per “*le persistenti trasgressioni già punite con sanzioni di minore gravità*”. La disposizione normativa, espressamente richiamata nel contestato provvedimento sanzionatorio, è chiara nell’indicare nella già avvenuta “*punizione*” di precedenti condotte disciplinarmente rilevanti il presupposto per l’irrogazione della sanzione della deplorazione. In sintesi, non è sufficiente che l’incolpato abbia reiterato condotte illecite sul piano disciplinare, se quelle precedenti non sono state “*già punite*”.

10.5. In secondo luogo, e focalizzando l’attenzione sulla specifica motivazione della sanzione della deplorazione, si palesa erroneo, in quanto non aderente alla realtà fattuale, il richiamo all’asserita reiterazione di condotte per le quali l’incolpato “*era già stato sanzionato con due precedenti provvedimenti disciplinari?*”.

Ed invero, dalla ricostruzione che precede della sequenza cronologica di atti, provvedimenti e decisioni giurisdizionali in cui si dipana la complessa vicenda controversa, risulta documentalmente provato che alla data del 7 marzo 2016 le precedenti sanzioni irrogate all’appellante (due provvedimenti di sospensione per mesi sei, rispettivamente del 5 agosto 2009 e del 31 agosto 2009, ed il provvedimento di destituzione dall’impiego del 16 febbraio 2011) erano state annullate con la sentenza del TAR Sicilia n. 2025 del 2014, confermata dalla sentenza del C.G.A. n. 539 del 2015 di integrale reiezione dell’appello dell’Amministrazione.

10.6. In terzo luogo, ed in ciò colgono nel segno le specifiche censure articolate dall’appellante con il ricorso di primo grado in ordine alla insussistenza dei

presupposti della recidiva, non può essere condivisa l'affermazione del TAR (punto 7.2.) secondo cui è legittima l'applicazione della recidiva anche se l'Amministrazione procede alla valutazione contestuale, in pari data, di più condotte disciplinarmente rilevanti contestate all'incolpato.

Come si evince dall'art. 13 del d.P.R. n. 737 del 1981 – che impone di sanzionare con maggior rigore le condotte disciplinarmente rilevanti “*recidive o abituali*” – la recidiva non può essere ritenuta sussistente sulla base del mero dato storico e cronologico dell'avvenuta precedente commissione di un fatto astrattamente ascrivibile ad una fattispecie disciplinarmente rilevante, essendo necessario che per il medesimo fatto vi sia stata, nel contraddittorio con l'incolpato ed all'esito del procedimento disciplinare, l'irrogazione di una sanzione. Tale conclusione trova conferma univoca nella lettera dell'art. 5, n. 1, del d.P.R. n. 737 del 1981 (norma di cui l'Amministrazione ha fatto applicazione per irrogare la sanzione della deplorazione), la quale prescrive che la deplorazione può essere irrogata in presenza di “*persistenti trasgressioni già punite con sanzioni di minore gravità*”. In sintesi, non può esservi recidiva, senza che la precedente condotta disciplinarmente rilevante sia stata formalmente e legittimamente sanzionata.

Di tale principio non ha fatto corretta applicazione l'Amministrazione, la quale – oltre a richiamare erroneamente, come già evidenziato, provvedimenti disciplinari definitivamente annullati dal giudice amministrativo – ha inteso motivare la sanzione della deplorazione sul presupposto di una inesistente recidiva a carico dell'incolpato, nei cui confronti le uniche sanzioni disciplinari erano state irrogate con provvedimenti aventi pari data di quello in esame. Tale *modus procedendi* non può non essere censurato dal Collegio, altrimenti opinando sarebbe consentito all'Amministrazione di pervenire alla elusione della disciplina in materia di recidiva, mediante l'artificioso frazionamento dei procedimenti disciplinari e l'irrogazione contestuale di distinte sanzioni.

10.7. In sintesi, per le ragioni sopra analiticamente enunciate, l'appello proposto avverso la sentenza n. 2203 del 2019, relativamente ai capi recanti la reiezione delle doglianze di cui al ricorso RG 1571 del 2016, può essere solo parzialmente accolto, con la riforma *in parte qua* della sentenza appellata e l'annullamento delle sanzioni

irrogate all'appellante della pena pecuniaria nella misura di 4/30 di una mensilità di stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo e della deplorazione.

11. Ad analoga pronuncia di accoglimento parziale dei motivi di appello il Collegio deve pervenire con riferimento alle doglianze riferite ai capi della sentenza appellata recanti in parte la declaratoria di improcedibilità, in parte la reiezione delle censure proposte con il ricorso RG 651 del 2016.

11.1 Con detti motivi l'appellante nella sostanza censura il mancato accoglimento sia della domanda di pagamento del trattamento economico non percepito dal 24 marzo 2009 al 31 agosto 2015 (data di riammissione in servizio) per effetto dei provvedimenti cautelari e disciplinari annullati dal giudice amministrativo, sia delle plurime domande di risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, dichiaratamente subiti in conseguenza dei medesimi illegittimi provvedimenti.

Con la sentenza qui appellata il TAR ha dichiarato improcedibile la domanda di pagamento delle retribuzioni ed ha respinto le domande risarcitorie, rilevando: a) il ricorrente ha meramente enunciato e non provato, come era suo preciso onere, gli elementi della fattispecie risarcitoria; b) il danno non patrimoniale non è mai risarcibile *in re ipsa*, né se deriva da reato, né se è tipizzato dal legislatore; c) la possibilità per il giudice di procedere alla liquidazione equitativa del danno non patrimoniale non può supplire al difetto di prova, atteso che l'art. 1226 c.c. si riferisce al solo *quantum debeat*, non certo all'*an debeat*; d) nel caso di specie, ostano all'accoglimento delle domande risarcitorie sia la circostanza che l'annullamento giurisdizionale dei provvedimenti disciplinari ha lasciato all'Amministrazione la possibilità di riesercizio del potere (riesercizio poi avvenuto, con applicazione di nuove e legittime sanzioni disciplinari nei confronti del ricorrente), sia l'assoluta mancanza dell'elemento soggettivo in capo all'Amministrazione stessa; e) quanto al danno da perdita di *chance*, manca la prova della probabilità di una progressione in carriera del ricorrente.

11.2. Il motivo di appello riferito al mancato pagamento dei trattamenti economici non percepiti dal 24 marzo 2009 al 31 agosto 2015 è fondato.

11.3. Il TAR, con la sentenza appellata, ha dichiarato improcedibile la predetta domanda del ricorrente in seguito alla reiezione dei motivi del ricorso RG 1571 del

2016, esaminati con priorità, ritenendo che, essendo stato il ricorrente riammesso in servizio dopo l'annullamento giurisdizionale del provvedimento di destituzione annullato dal giudice amministrativo ed avendo quest'ultimo cessato di appartenere all'Amministrazione resistente, l'interesse a coltivare la domanda dipendeva esclusivamente dall'esito del ricorso RG 1571 del 2016 proposto avverso i "nuovi" provvedimenti disciplinari irrogati dall'Amministrazione in sede di riesercizio del potere.

La conclusione sul punto raggiunta dal TAR non può essere condivisa dal Collegio. Per indirizzo giurisprudenziale consolidato (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 21 gennaio 2022, n. 394; Id., 16 marzo 2022, n. 1854) in caso di annullamento giurisdizionale di provvedimenti cautelari o disciplinari che hanno comportato effetti negativi sul rapporto di servizio del pubblico dipendente, sia in termini giuridici che economici, l'Amministrazione datrice di lavoro è tenuta alla *restitutio in integrum*, di talché il dipendente ha diritto a vedersi attribuire la retribuzione per i periodi di lavoro non prestato a causa dell'illegittima sospensione o interruzione del rapporto di servizio.

11.4. Nel caso di specie, è pacifico che l'appellante sia stato riammesso in servizio dopo l'annullamento del provvedimento di destituzione, ma – in ossequio all'indirizzo giurisprudenziale sopra richiamato – avrebbe dovuto percepire tutte le retribuzioni per i periodi in cui il suo rapporto di lavoro è stato illegittimamente sospeso in virtù dei provvedimenti di sospensione cautelare e disciplinare e, successivamente, interrotto con il provvedimento di destituzione (da esse potendo detrarsi, ossia compensarsi, unicamente gli importi corrispondenti alle sanzioni pecuniarie successivamente inflitte al ricorrente e non annullate in questa sede; nonché, ovviamente, gli importi degli assegni alimentari che furono pagati al dipendente durante i periodi di sospensione).

Pertanto, in accoglimento dello specifico motivo di appello, la sentenza appellata deve essere riformata, qui accertandosi l'obbligo dell'Amministrazione di pagare tutte le retribuzioni spettanti all'appellante per il periodo dal 24 marzo 2009 al 31 agosto 2015, detraendo da detti importi quanto già percepito dall'appellante a titolo di assegno alimentare ed eventualmente compensando con tale debito i

crediti dell'amministrazione per l'esazione delle sanzioni pecuniarie successivamente irrogate e qui impugnate, ma non annullate.

Tali importi – in quanto ascrivibili a debito di valuta – devono essere incrementati annualmente della maggior somma tra l'importo della loro rivalutazione secondo l'indice I.S.T.A.T. c.d. F.O.I. e l'importo degli interessi calcolati al tasso legale, dalle singole scadenze dei ratei retributivi non corrisposti alla data di pubblicazione della presente sentenza; e, per il periodo successivo, degli interessi al tasso legale sul cocervo da tale ultima data al saldo.

11.5. Passando all'esame delle singole domande risarcitorie riferite alle plurime voci di danno rivendicate dall'appellante, osserva il Collegio che le conclusioni cui è pervenuto il TAR possono essere condivise, con la sola eccezione della pretesa al ristoro del danno morale.

11.6. Seguendo l'ordine logico delle domande proposte con l'atto di appello, ed esaminando prioritariamente la domanda di risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, per l'infermità per causa di servizio, deve convenirsi con il TAR in ordine alla carenza di prova degli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria e, segnatamente, dell'elemento soggettivo della colpa dell'Amministrazione. Risulta *per tabulas*, dalla lettura del ricorso di primo grado (pagg. 30 e segg.), che il ricorrente fonda la propria domanda su un supposto intento “*persecutorio*” ed “*espulsivo*” dell'Amministrazione, la quale, a suo dire, avrebbe agito con l'unico obiettivo di allontanarlo dal proprio posto di lavoro “*attraverso il surrettizio ricorso ad una serie di provvedimenti confezionati a tal fine, in palese violazione dei canoni di correttezza, lealtà e buona fede, e in violazione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento*”.

Il motivo si palesa privo di pregio.

Come correttamente evidenziato nella sentenza appellata (punto 8.), non vi è traccia nel giudicato di annullamento dei provvedimenti cautelari e disciplinari, né tanto meno negli atti del presente giudizio, di un intento persecutorio ai danni dell'appellante, nei termini da quest'ultimo enunciati; né risulta provato agli atti un danno patrimoniale e non patrimoniale riconducibile ad una infermità per causa di servizio eziologicamente riconducibile alla condotta illegittima dell'Amministrazione.

Pertanto, gli elementi delle fattispecie risarcitoria rimangono sinteticamente allegati, ma privi di adeguato supporto probatorio.

11.7. Del pari prive di fondamento, e pertanto non accoglibili, sono le due domande di risarcimento del danno da perdita di *chance*, l'una riferita alla mancata progressione di carriera nella Polizia di Stato, l'altra al danno patrimoniale riferito al pregiudizio nell'attività di consulente dell'autorità giudiziaria.

Quanto alla prima, non può che condividersi la conclusione raggiunta dal TAR in ordine alla mancata dimostrazione della probabilità di una progressione di carriera, anche tenuto conto che l'Amministrazione, in sede di rinnovazione del relativo procedimento disciplinare, ha irrogato la nuova sanzione, sebbene più lieve, per la medesima condotta in data 7 marzo 2009, già oggetto di contestazione al pubblico dipendente (sanzione, come già evidenziato, pienamente legittima); sanzione dalla quale, anche secondo *l'id quod plerumque accidit*, sarebbe comunque verosimilmente derivato un giudizio sfavorevole rispetto alla promozione alle superiori qualifiche dirigenziali. Ne discende che non può ritenersi sussistente l'azionamento pregiudizio economico.

Quanto alla seconda, difetta nella specie la prova che a causa degli annullati provvedimenti cautelari e disciplinari l'appellante non ha più ottenuto incarichi di consulenza dall'autorità giudiziaria. Secondo la prospettazione dell'appellante, detta prova risiederebbe nella circostanza che, a differenza degli anni precedenti, a partire dal 2009 non ha più ottenuto alcun incarico di consulenza, avendo perso, con la sospensione dal servizio e la successiva destituzione, "*la sua peculiare qualità di funzionario di Polizia di Stato, che ne consentiva e ne agevolava lo svolgimento*", anche perché gli incarichi di consulenza in passato svolti comportavano la necessità di accedere alle banche dati del Ministero dell'interno (pag. 82 e seg. ricorso di primo grado).

Sebbene l'appellante abbia documentato una ampia attività di consulenza svolta negli anni precedenti ai provvedimenti cautelari e disciplinari controversi in favore di varie autorità giudiziarie, per la peculiare natura di detti incarichi, di per sé occasionali ed aventi un non irrilevante profilo fiduciario con l'autorità giudiziaria conferente, non può ritenersi nella specie provato alcun nesso di causalità tra gli annullati provvedimenti ed il pregiudizio azionato: anche per questa voce di danno

va considerato, secondo l'*id quod plerumque accidit*, che verosimilmente l'Autorità giudiziaria si sarebbe potuta astenere dal conferimento di ulteriori incarichi a un funzionario di polizia legittimamente destinatario di sanzioni disciplinari. Per giurisprudenza costante il danno da perdita di *chance* non può invero ritenersi sussistente a fronte di una mera possibilità di raggiungimento di un risultato vantaggioso, dovendo ricorrere una probabilità elevata, seria e concreta di raggiungimento del medesimo risultato (cfr. Cons. Stato, sez. II, 20 febbraio 2023, n. 1722, Id., sez. V, 14 aprile 2021, n. 3079).

11.8. Si palesa invece fondata la domanda di risarcimento del danno morale, nei termini e limiti appresso precisati.

11.9. L'appellante ha sostenuto di avere subito un ingente danno morale ed esistenziale in virtù del patimento intenso e prolungato inflittogli dall'Amministrazione dell'interno con gli illegittimi provvedimenti cautelari e disciplinari annullati in sede giurisdizionale, evidenziando altresì di essere stato esposto al "*ludibrio pubblico*" e di avere perso "*la stima e la considerazione di quanti lo avevano conosciuto ed apprezzato per le sue qualità morali e professionali?*" (pagg. 99 – 100 del ricorso di primo grado).

Osserva il Collegio che, per indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 novembre 2022, n. 10346), cui si intende dare in questa sede continuità, sebbene non possa essere considerato risarcibile in *re ipsa*, per il risarcimento del danno non patrimoniale è sempre ammessa la prova per presunzioni semplici, qualora il danneggiato allegghi elementi di fatto dai quali è possibile ritenere l'esistenza e l'entità del pregiudizio lamentato (cfr. Cons. Stato, sez. III, 1 settembre 2020, n. 5330).

Nel caso di specie, l'appellante ha allegato di avere subito, in conseguenza dei plurimi e gravi provvedimenti cautelari e disciplinari, poi oggetto di annullamento in sede giurisdizionale, un danno non patrimoniale coincidente con il patimento e le sofferenze indotte dagli effetti negativi per la persona dei provvedimenti di sospensione dal servizio, nonché correlato al c.d. danno all'immagine, comprendente il pregiudizio alla reputazione subito durante il periodo non breve di sospensione dal servizio e successivamente alla destituzione. Tale danno, quanto

all'*an*, può ritenersi in questa sede provato per presunzioni, e per ciò che concerne il *quantum* può essere liquidato in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c.

Considerata la durata limitata nel tempo dell'efficacia dei provvedimenti cautelari e disciplinari illegittimi (da considerarsi cessata con le pronunzie di accoglimento del giudice amministrativo), il ruolo rivestito dal danneggiato nell'Amministrazione datrice di lavoro, la sua notorietà, la diffusione avuta dalla notizia dei medesimi provvedimenti sulla stampa dell'epoca e l'effetto reintegrativo per il danneggiato riconducibile alla notizia delle sentenze di annullamento, si ritiene equo liquidare a titolo di danno non patrimoniale l'importo complessivo di euro 10.000,00 (diecimila/00). Tale somma, essendo determinata in via equitativa, può liquidarsi all'attualità e ritenersi perciò onnicomprensiva anche di eventuali pretese di rivalutazione e interessi anteriori alla data di pubblicazione della presente sentenza (cfr. C.G.A.R.S. 22 agosto 2022, n. 934); ovviamente oltre interessi legali successivamente a tale data.

12. In conclusione, l'appello in epigrafe può essere soltanto parzialmente accolto, nei termini e limiti sopra indicati.

13. In virtù della soccombenza reciproca, le spese del doppio grado possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi e limiti di cui in motivazione.

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'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dell'appellante.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere, Estensore

Antonino Caleca, Consigliere

Marco Mazzamuto, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Giuseppe Chinè**

**IL PRESIDENTE**

**Ermanno de Francisco**

**IL SEGRETARIO**

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