

MILITARE - PROCEDIMENTO DISCIPLINARE: Consiglio di Stato - Sezione Sesta - Sentenza 11 febbraio 2026, n. 1097, in Guida al Diritto n. 14 del 2026, pag. 35.

Militare -Procedimento disciplinare -Sanzione per commenti pubblicati su piattaforme social - Legittimità -Condizioni: riconoscibilità dell'autore quale membro del Corpo, natura effettivamente lesiva del contenuto e gravità della condotta.

In materia disciplinare, la sanzione irrogata a un appartenente alle forze di polizia per commenti pubblicati su piattaforme social è legittima solo ove sia accertata in concreto la riconoscibilità dell'autore quale membro del Corpo, la natura effettivamente lesiva del contenuto e la gravità della condotta; in difetto di tali elementi, non può essere compressa la libertà di manifestazione del pensiero, specie quando le espressioni consistano in opinioni politiche generiche, non offensive e rese in contesti ristretti, non essendo sufficiente, ai fini della responsabilità disciplinare, la mera appartenenza a un ambito territoriale o professionale.

1. - La presente controversia, nella sede d'appello, muove dalla sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, Sez. I, 19 marzo 2024 n. 206 con la quale è stato respinto il ricorso (n. R.g. 521/2020) proposto dall'agente della Polizia di Stato (con la qualifica di assistente capo coordinatore) Ma. Ma. e volto a chiedere l'annullamento del provvedimento del Questore di Rimini n. 143/Cat. 2.8/2020 div. pers. del 28 maggio 2020, con il quale è stata inflitta al suddetto la sanzione della *“pena pecuniaria nella misura di 5/30”* dello stipendio, per aver violato l'art. 13, comma 2, d.P.R. n. 782/1985 e la Circolare del Dipartimento di pubblica sicurezza sul corretto utilizzo dei *social network* nell'esprimere le proprie opinioni sulla piattaforma “Facebook”, nonché l'accertamento che la condotta contestata, come effettivamente verificatasi, costituisce legittima esplicazione degli artt. 2 e 21 della Costituzione.

2. - Dalla documentazione versata dalle parti qui in controversia nei due gradi di giudizio e dalla lettura della sentenza fatta oggetto di gravame si può ricostruire la vicenda contenziosa che ha condotto a questo giudizio in sede di appello come segue:

- il signor Ma. Ma., all'epoca dei fatti qui oggetto di contenzioso, era agente della Polizia di Stato, con la qualifica di assistente capo coordinatore, in servizio presso la Questura di Rimini, ove era addetto al servizio di vigilanza dell'edificio della Questura;

- accadeva che nel mese di gennaio del 2020 alla Questura di Rimini perveniva la notizia che il Ma., in data 27 novembre 2019, aveva condiviso sul *social network* “Facebook”, sulla pagina di un “gruppo chiuso” denominato “Noi santarcangiolesi” e senza esplicitarne la provenienza, la seguente frase: *“Basta con questi politici nemmeno laureati che non hanno mai lavorato in vita loro (cit.)”*. A tale frase, come sopra riprodotta, il Ma. aveva aggiunto una “*emoticon*” sorridente e il *curriculum vitae* di St. Bo., all'epoca candidato alla presidenza della Regione Emilia Romagna;

- in conseguenza del surriferito *post* era sorto nel Gruppo *social*, sempre a detta di chi trasferiva l'informazione, un dibattito virtuale nel corso del quale il Ma., replicando a un commento di un altro

utente che affermava come “*ognuno è libero di pensarla come meglio crede, intanto che in Italia c'è ancora un po' di democrazia*”, scriveva quanto segue: “*Lei crede che in Italia ci sia democrazia?*”.

La conversazione sul *social* prendeva poi altri destini non rilevanti nel presente giudizio;

- in seguito alla informazione pervenuta alla Questura di Rimini su quanto sopra si è riferito, in data 18 febbraio 2020, i competenti uffici di detta Questura avviavano un procedimento disciplinare a carico del signor Ma. Ma., nel corso del quale, riferisce l'odierno appellante, emergeva che: a) il profilo *social* in questione era un profilo “*privato*” e quindi non accessibile a un pubblico indiscriminato ma solo a utenti autorizzati; in detto profilo privato, sin dal giorno della sua attivazione, non era mai stato rinvenibile alcun riferimento alla Polizia di Stato, né all'impiego che vi ricopriva il Ma., né vi era alcuna immagine che riconducesse quest'ultimo all'amministrazione di appartenenza; c) il Ma. utilizzava, quindi, tale profilo come privato cittadino e il nome dell'amministrazione non veniva mai speso; d) il Gruppo *social* denominato “Noi santarcangiolesi”, vale a dire il “luogo virtuale” in cui l'agente aveva espresso i commenti poi oggetto di approfondimento in sede disciplinare, era un c.d. gruppo chiuso, tale in quanto accessibile ai soli iscritti e non alla generalità dell'utenza di *Facebook*; e) nell'interloquire in tale Gruppo il Ma. non aveva mai fatto riferimento al proprio impiego di agente della Polizia di Stato;

- l'odierno appellante riferisce inoltre che nel corso del procedimento disciplinare aveva presentato osservazioni difensive, nell'ambito delle quali aveva valorizzato le su elencate evidenze istruttorie, specificando che il contenuto e il linguaggio usato nel “post” in questione non si presentavano in alcun modo offensivi né volgari né mistificatori e comunque tanto meno “*lesivi della dignità e del decoro dell'Arma*”;

- il procedimento disciplinare si concludeva in data 28 maggio 2020 con un provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 4, comma 2, d.P.R. n. 737/1981 nella sua misura massima pari a 5/30 della retribuzione e ciò in quanto l'agente aveva violato in modo grave le norme di condotta del personale della Polizia di Stato (e, in particolare, quelle previste dall'art. 13 d.P.R. n. 782/1985 e dalla Circolare del Dipartimento di pubblica sicurezza sull'utilizzo dei *social network*) attraverso “*un comportamento non improntato a riserbo e cautela*”.

3. - Nei confronti del suddetto provvedimento sanzionatorio era proposto ricorso al TAR per l'Emilia Romagna da parte del signor Ma. Ma., il quale contestava la legittimità di detto provvedimento per plurimi motivi (in sintesi e esemplificando per titoli: I. Illegittimità del provvedimento impugnato per travisamento e erronea valutazione dei fatti. II. Illegittimità per violazione e falsa applicazione dell'art. 13, comma 2, d.P.R. n. 782/1985 nonché della Circolare del Dipartimento della pubblica sicurezza n. 555doc/c/spec/spmas/5428/19 del 24 ottobre 2019 in relazione agli artt. 21 e 2 Cost.). In sostanza si sosteneva, proponendo anche domanda di specifico accertamento sul punto, che la

condotta sanzionata sarebbe scriminata dal diritto di libera manifestazione del pensiero e di critica garantito dall'art. 21 Cost. a qualunque cittadino, tenuto conto che il gruppo Facebook “Noi Santarcangiolesi” sarebbe accessibile ai soli soggetti iscritti, oltre al contenuto del *post* in questione caratterizzato dalla totale mancanza di riferimenti alla Polizia di Stato in cui presta servizio l'agente, tenendo anche conto che quest'ultimo, in qualità di privato cittadino, ha diritto a partecipare a dibattiti che coinvolgono l'opinione di ciascuno di noi su circostanze rilevanti per la vita politico-sociale.

I motivi dedotti erano ritenuti infondati dal Tribunale amministrativo sicché, con sentenza 19 marzo 2024 n. 206, il proposto ricorso veniva respinto dal TAR per l'Emilia Romagna.

4. - Il signor Ma. Ma. propone ora appello chiedendo la riforma della sentenza di primo grado per plurime ragioni che ripropongono i motivi già dedotti senza successo dinanzi al TAR, letti in chiave contestativa rispetto alle valutazioni fatte proprie da giudice di prime cure e che qui di seguito si sintetizzano:

- in via preliminare e introduttiva, riproponendo la domanda di accertamento, il signor Ma. esprime le sue considerazioni in merito alle ragioni che dovrebbero sostenere il diritto anche di un agente della Polizia di Stato a esprimere, seppure in modo pacato e contenuto, tenuto conto del ruolo che ricopre nella società, le proprie opinioni in merito alle vicende che toccano il senso politico e sociale di ogni cittadino, in ossequio al principio della libertà di espressione del pensiero che l'art. 21 Cost. intende garantire a “chiunque”, indipendentemente dal ruolo o dalla funzione che ricopre, financo se appartenente alle forze armate. D'altronde l'estesa portata applicativa del principio contenuto nell'art. 21 Cost. trova quale destinataria un'ampia platea di soggetti e ciò nella costante interpretazione che ne fa la Corte costituzionale nonché, per principi sovrapponibili in ambito europeo (art. 10 CEDU; Regolamento UE 11 marzo 2014, 235, par. 11), le Corti europee, con ulteriore estensione in ambito internazionale (art. 19 Dichiarazione Universale dei diritti umani);

- entrando nel merito della controversia, la sentenza del giudice di prime cure si presenta errata in quanto il TAR non ha saputo cogliere l'illegittimità del provvedimento disciplinare impugnato in primo grado, affetto da travisamento e erronea valutazione dei fatti e delle prove nonché per violazione dell'art. 2729 c.c.. Nello specifico sia la frase sia l'*emoticon* postati su *Facebook* dall'odierno appellante vanno ricondotti pienamente all'interno del perimetro del diritto di manifestazione del pensiero, oltre al fatto che si compendiano in esternazioni avvenute nel rispetto di tutti i limiti e canoni richiesti dalle norme di legge e dalle prescrizioni della circolare ministeriale che la Questura di Rimini assumerebbe essere state violate. Infatti il profilo *Facebook* utilizzato dal Ma. è un profilo (assolutamente e esclusivamente) privato, caratterizzato quale “gruppo chiuso”, nel quale non è palesata (né è possibile che in altro modo possa conoscersi) la qualifica di agente della Polizia di Stato, oltre al fatto che le espressioni utilizzate o le forme di manifestazione del pensiero

scelte sono improntate alla moderazione e alla continenza, per nulla recanti valutazioni offensive e correlate a modalità divulgative semmai “ironiche”;

- corrispondentemente e in ragione di quanto sopra, la sentenza del TAR erroneamente non ha colto l'illegittimità del provvedimento disciplinare impugnato e affetto da violazione dell'art. 13, comma 2, d.P.R. n. 782/1985 e della Circolare ministeriale sull'utilizzo dei “social” da parte dei membri della Polizia di Stato, atteso che, per le caratteristiche del gruppo *Facebook*, era impossibile che qualcuno potesse ricondurre il *post* a un agente della Polizia di Stato e non solo non vi è prova del contrario in nessun passaggio istruttorio del procedimento disciplinare ma la indimostrabilità di tale elemento esclude che possano trovare applicazione al caso di specie le norme di legge che si sono ritenute violate nonché le prescrizioni recate dalla Circolare ministeriale sull'utilizzo dei *social* da parte del personale della Polizia di Stato.

Da qui la richiesta di riforma della sentenza fatta oggetto di appello e l'annullamento del provvedimento impugnato in primo grado.

5. - Si sono costituiti nel presente giudizio di appello il Ministero dell'interno e la Questura di Rimini contestando analiticamente le avverse prospettazioni e chiedendo la reiezione del gravame, attesa la infondatezza di tutti i motivi di appello che lo sorreggono.

In particolare, a sostegno delle proprie difese, l'Avvocatura dello Stato ricorda che *“pur essendo indubbio che agli appartenenti al Corpo della Polizia di Stato spettano, in ogni caso, i diritti garantiti dalla Costituzione, è vero altresì che tali diritti possono trovare limitazione, in connessione alla necessità di garantire l'efficace assolvimento dei compiti spettanti alla Polizia o di tutelare gli interessi del Corpo a cui appartengono”* (così, testualmente, a pag. 4 della memoria di costituzione).

In conclusione le amministrazioni appellate, sostenendo che l'esigenza di tutelare l'immagine dell'amministrazione di appartenenza ben può giustificare la limitazione all'esercizio della libertà di pensiero, ribadiscono la legittimità del provvedimento irrogativo della sanzione disciplinare impugnato in primo grado e chiedono la reiezione del mezzo di gravame proposto, con conseguente conferma della sentenza fatta oggetto di appello.

Le parti hanno poi depositato memoria (la parte appellante) e nota d'udienza (le amministrazioni appellate) confermando le conclusioni già rassegnate nei precedenti atti processuali.

6. - Il Collegio ritiene che sia necessario, anzitutto, esaminare il contenuto della motivazione che accompagna il provvedimento impugnato in primo grado, atteso che sulla sua (contestata) legittimità si concentrano la maggior parte delle doglianze dell'appellante riferite al merito della controversia, in disparte la questione preliminare, di respiro più generale, prospettata dall'appellante e oggetto anche di espressa domanda di accertamento.

Dalla documentazione presente nei fascicoli digitali del processo in entrambi i gradi di giudizio emerge che:

- in data 2 gennaio 2020 il Capo di gabinetto della Questura di Rimini notiziava il Questore di Rimini circa il fatto di essere venuto *“a conoscenza della pubblicazione su facebook, sulla pagina di un gruppo denominato "NOI SANTARCANGIOLESI", di un commento da parte di un utente a nome Ma. Ma. che si riporta - di seguito - integralmente: "Basta con questi politici nemmeno laureati che non hanno mai lavorato in vita loro! !", seguito dalla pubblicazione di un curriculum vitae riferito a St. Bo., attuale Governatore della regione Emilia-Romagna.”*. Nella nota in questione si precisava che lo scrivente Capo di gabinetto non aveva *“potuto verificare l'attualità o la data di pubblicazione di quanto appreso, in quanto la pagina del gruppo sulla quale risulta essere stato pubblicato il post non è accessibile ai non iscritti al gruppo stesso”*, nondimeno era in grado *“comunque (di) affermare con ragionevole certezza che l'utente che ha postato il commento è da identificarsi con il cittadino Santarcangiolese Ma. Ma., dipendente dell'Amministrazione della P.S. ed in servizio presso la Questura di Rimini con la qualifica di Assistente Capo.”*, richiamando infine il contenuto di una recente circolare del Capo della Polizia recante *“le linee di condotta alle quali si deve attenere il personale dell'Amministrazione nell'utilizzo dei social, in particolare quando - ancorché non firmandosi esplicitamente come "poliziotto"- il dipendente è conosciuto e riconosciuto come tale dalla generalità degli utenti con i quali interagisce - ed è questo il caso, a parere dello scrivente, essendo il Ma. originario di Santarcangelo ed in servizio da parecchi anni a Rimini - si rassegna quanto sopra all'attenzione della S. V. per le valutazioni di competenza”*;

- nel provvedimento irrogativo della sanzione disciplinare a carico dell'odierno appellante, all'esito dell'istruttoria procedimentale svolta, sono richiamate le norme che l'agente avrebbe violato con la propria condotta (l'art. 13, comma 2, d.P.R. n. 782/1985 e la Circolare del Dipartimento della pubblica sicurezza n. 555D0C/C/SPEC/SPMAS/5428/19, del 24 ottobre 2019) e la motivazione è sostanzialmente riproduttiva della nota del Capo di gabinetto sopra riproposta (nello specifico si legge che l'agente meritava la sanzione disciplinare consistente nella pena pecuniaria di 5/30 in quanto: *“In violazione delle circolari sul corretto utilizzo dei social network, nell'esprimere le proprie opinioni poneva in essere un comportamento non improntato a riserbo e cautela arrivando persino a mettere in discussione l'esistenza di democrazia in Italia”*, tenuto conto che *“l'appartenente all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, anche fuori dall'attività di servizio, è tenuto a mantenere un comportamento conforme ai doveri regolamentari e deontologici che impongono un profilo improntato all'imparzialità ed alla correttezza”*).

7. - L'art. 13, comma 1, d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782 (recante Approvazione del regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) recita quanto segue: *“Norme generali di*

condotta. Il personale della Polizia di Stato deve avere in servizio un comportamento improntato alla massima correttezza, imparzialità e cortesia e deve mantenere una condotta irrepreensibile, operando con senso di responsabilità, nella piena coscienza delle finalità e delle conseguenze delle proprie azioni in modo da riscuotere la stima, la fiducia ed il rispetto della collettività, la cui collaborazione deve ritenersi essenziale per un migliore esercizio dei compiti istituzionali, e deve astenersi da comportamenti o atteggiamenti che arrecano pregiudizio al decoro dell'Amministrazione". Il successivo comma 2, la cui violazione è stata contestata al Ma., dispone inoltre che: "Il personale anche fuori servizio deve mantenere condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni".

La Circolare del Dipartimento della pubblica sicurezza del 24 ottobre 2019 illustra, per quanto qui rileva, che:

- la necessità di disciplinare l'uso dei *social* da parte del personale della Polizia di Stato costituisce una esigenza che nasce dall'osservazione del comportamento di alcuni operatori della Polizia di Stato che, *"attraverso l'utilizzo di social network o di applicazioni di messaggistica (ad esempio "WhatsApp"), si sono resi autori di esternazioni, spesso accompagnate da video, audio e foto, dal contenuto inappropriato e, in taluni casi, con profili di natura penale e/o disciplinare"*;
- *"l'attività di polizia impone il massimo riserbo su argomenti o notizie la cui divulgazione potrebbe recare pregiudizio alla sicurezza dello Stato, oltre che alla propria ed a quella dei colleghi"*, tenuto conto che è *"indubbio che la libertà di corrispondenza e di comunicazione nonché il principio di uguaglianza, per consolidata e antica giurisprudenza costituzionale, possono subire delle limitazioni in casi particolari, che, lungi dallo snaturarne il contenuto di diritto assoluto, fondamentale e inalienabile nel nostro ordinamento, ne rafforzano invece la ratio"* ed è altrettanto *"pacifico che l'appartenente alla Polizia di Stato, rispetto alla generalità dei cittadini e anche agli altri pubblici dipendenti, è assoggettato ad un regime giuridico peculiare, in considerazione dei delicati compiti istituzionali"*;
- atteso che *"ogni singolo poliziotto gode presso l'opinione pubblica di una considerazione sociale, culturale e istituzionale connaturata alla funzione svolta che lo caratterizza, in via continuativa, come appartenente all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza"*, la sua *"immagine di poliziotto"*, pertanto, *"è prevalente rispetto a quella come privato cittadino"*, sicché *"(l)'utilizzo dei social è dunque caratterizzato, oltre che dai limiti formali di cui si è detto, anche dai principi deontologici che connotano una categoria peculiare di dipendenti pubblici posta al servizio della Nazione, delle Istituzioni democratiche e dei cittadini, per la tutela dell'esercizio delle libertà e dei diritti ed il controllo sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti dei provvedimenti delle Autorità"*; con la conseguenza che *"lo status giuridico rivestito da tutti gli appartenenti ai vari ruoli della Polizia di Stato richiede un comportamento ineccepibile ed esemplare anche nella partecipazione a discussioni*

sui "social forum on line", ispirato all'equilibrio, alla ponderatezza, al rispetto delle altrui opinioni e ai doveri inerenti alla funzione svolta”;

- in conclusione ogni “operatore di polizia, in ossequio ai doveri prescritti dalla attuale disciplina ordinamentale, deve: - non rivelare a terzi informazioni e dati, né pubblicare notizie, immagini ovvero audio relativi ad attività di servizio che, anche se apparentemente insignificanti, possono arrecare nocumento all'efficacia dei servizi di polizia e, in generale, alla funzionalità dell'Amministrazione ovvero alla privacy di terze persone; - interagire nel web - anche attraverso la partecipazione a gruppi, chat, forum - tenendo un comportamento sempre improntato al massimo rispetto dei principi costituzionali, delle libertà fondamentali, della dignità della persona e di non discriminazione, in linea con i doveri discendenti dal giuramento di fedeltà alla Repubblica, in modo da evitare che il contenuto delle esternazioni individuali, di qualunque tipo, anche non verbali, possa essere equivocado o addirittura travisato e comunque strumentalizzato, con conseguente nocumento all'immagine e imparzialità della Polizia di Stato; - usare, pertanto, massimo equilibrio, cautela e attenzione nella partecipazione a discussioni su forum presenti sul web”.

8. - Orbene, sovrapponendo (virtualmente) il *post* inserito nel gruppo *social* dal Ma. - e quindi la condotta dallo stesso nella specie tenuta - con le previsioni normative (contenute nell'art. 13, comma 2, d.P.R. 782/1985) e amministrative (la Circolare del Dipartimento della pubblica sicurezza del 24 ottobre 2019) richiamate dall'amministrazione di appartenenza per avviare il procedimento e per irrogare la sanzione disciplinare all'odierno appellante, il Collegio non riesce a scorgere alcun elemento utile a considerare la vicenda come idonea a ritenere violate le su richiamate disposizioni e prescrizioni, ben potendo detta condotta, in ragione del contenuto del *post* e delle espressioni in esso manifestate (ivi compresa l'*emoticon* inserita), ritenersi esercizio di espressione di proprie considerazioni che non trascinano dall'alveo di quanto è consentito dalla Costituzione, pur considerando il ruolo di agente della Polizia di Stato del Ma..

In particolare si pongono in evidenza i seguenti aspetti della vicenda che militano per escludere nella condotta contestata una qualificazione che giustifichi di essere punita disciplinarmente:

- in primo luogo non si comprende come il Ma. avrebbe potuto essere identificato come agente della Polizia di Stato, atteso che il gruppo facebook era di quelli di tipo “chiuso” e quindi inaccessibili a terzi, tanto è vero che, nella segnalazione del Capo di gabinetto del gennaio 2020 al Questore, tale particolare era stato ammesso, superandolo poi con una incerta e vaga asserzione - il cui contenuto è rimasto del tutto indimostrato nel corso del successivo procedimento disciplinare - secondo cui si può “affermare con ragionevole certezza che l'utente che ha postato il commento è da identificarsi con il cittadino Santarcangiolese Ma. Ma., dipendente dell'Amministrazione della P.S. ed in servizio presso la Questura di Rimini con la qualifica di Assistente Capo.”. D'altronde, palesemente, non appare

sostenibile che la circostanza di abitare in un centro non molto grande come Santarcangelo di Romagna e di svolgere le proprie funzioni a solo 15 chilometri di distanza (a Rimini) possa consentire una immediata individuazione della qualità o altre caratteristiche di chi si esprime in un gruppo “chiuso” di *facebook*;

- le espressioni utilizzate nel *post* non possono considerarsi non pacate o irrispettose e finiscono soltanto con l'esprimere una considerazione di un elettore, nel pieno rispetto di quelle libertà costituzionali garantite anche a un agente della Polizia di Stato nonostante il ruolo ricoperto, assumendo una connotazione constattativa, piuttosto che valutativa e, a tratti, addirittura ironica (la “*emoticon*” sorridente), ma certamente e obiettivamente non offensiva o incline al dileggio o, ancora, tale da determinare comportamenti “*lesivi della dignità e del decoro dell'Arma*”;

- non sembra poi che il *post* abbia generato un vero e proprio dibattito, semmai ha provocato una considerazione di assenso “culturale” di un altro aderente al gruppo “chiuso” che denotava lo sconforto di un elettore nei confronti di chi attualmente si impegna in politica, culminato poi nella affermazione dubitativa “*Lei crede che in Italia ci sia democrazia?*”;

- viene dunque meno - all'evidenza e obiettivamente - ogni connotazione in termini di gravità della condotta di rilievo disciplinare imputata al Ma.. La gravità della condotta va considerata quale elemento indispensabile della fattispecie per poter qualificare come disciplinarmente rilevante (tanto da condurre alla irrogazione di una sanzione disciplinare) la condotta tenuta dall'agente, considerato che l'art. 13, comma 2, d.P.R. 782/1985, nel ricordare come “*Il personale anche fuori servizio deve mantenere condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni*”, presuppone, nella sua portata letterale, una configurazione comportamentale estremamente generica del soggetto che svolge(rebbe) la condotta rilevante, non facendo riferimento a uno specifico atteggiamento imputabile all'agente; sicché, pare evidente come, nel caso in cui non venga puntualmente dimostrata dall'amministrazione procedente (nel corso dell'istruttoria del procedimento disciplinare) una gravità assolutamente significativa della condotta e tale da poter ritenere che essa, al di fuori di ogni ragionevole dubbio, abbia severamente posto in pericolo la “*dignità delle funzioni proprie*” di un agente della Polizia di Stato, quest'ultimo non potrà essere punito per le esternazioni postate sui *social*, non essendosi realizzata la condotta punibile. Nel caso che qui ci occupa, dunque, per quanto si è sopra approfondito, non vengono in emersione profili di gravità della condotta imputabile al Ma. tali da poter ritenere, al di là di ogni ragionevole dubbio, che sia stata posta in pericolo la “*dignità delle funzioni proprie*” di un agente della Polizia di Stato, né tanto meno emerge dalla documentazione che tale indagine sia stata accuratamente svolta dall'amministrazione procedente né che il provvedimento disciplinare impugnato reca, in alcun passaggio del testo dell'atto, una adeguata motivazione sul punto (né, tanto meno, esso contiene richiami a precedenti provvedimenti disciplinari assunti a carico dell'odierno

appellante al fine di connotare in modo maggiormente allarmante la condotta imputata all'agente). Piuttosto l'amministrazione, del tutto irragionevolmente, ha ricondotto in modo "scontato" le espressioni scontate a un frequentatore del Gruppo "chiuso" che fosse facilmente riconoscibile (o notoriamente riconosciuto dagli altri frequentatori del gruppo) come agente della Polizia di Stato.

9. - Per completezza di motivazione il Collegio ritiene utile un approfondimento finale sui temi sollecitati dall'appellante in sede preliminare e oggetto della domanda di accertamento che accompagnava quella di annullamento del provvedimento sanzionatorio impugnato in primo grado. Sul tema si incontrano importanti precedenti giurisprudenziali delle Corti europee interpretativi delle previsioni contenute nelle Carte fondamentali del c.d. diritto europeo.

In tali precedenti sono stati sostanzialmente enucleati principi pienamente condivisi dal Collegio e da altri recenti arresti della giustizia amministrativa (infatti si riprodurranno qui di seguito, in parte, stralci di richiami a precedenti giurisprudenziali delle corti europee tratti, in parte, dalla motivazione della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II, 6 giugno 2023 n. 5566). In particolare:

- come è noto il diritto alla libera manifestazione del pensiero è tutelato dall'articolo 21 della Costituzione, dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani;
- le su richiamate previsioni, pur riconoscendo al predetto diritto un'amplissima portata, ammettono l'esistenza di limiti al suo esercizio, in presenza di interessi equiordinati o sovraordinati;
- non a caso l'art. 21, primo comma, della Costituzione stabilisce (testualmente) che *“(t)utti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”*, mentre il successivo sesto comma dispone che *“(s)ono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni”*;
- su tali espressioni di principio la Corte costituzionale *“(...) ha più volte ribadito che la tutela del buon costume non costituisce il solo limite alla libertà di manifestazione del pensiero, sussistendo invece altri limiti - impliciti - dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione (sentenze nn. 19 del 1962; 25 del 1965; 87 e 100 del 1966; 199 del 1972; 15, 16 e 133 del 1973), di guisa che, in tal caso, l'indagine va rivolta all'individuazione del bene protetto dalla norma impugnata ed all'accertamento se esso sia o meno considerato dalla Costituzione in grado tale da giustificare una disciplina che in qualche misura possa apparire limitativa della fondamentale libertà in argomento”*. Di conseguenza va affermato che *“(...) fra i beni costituzionalmente rilevanti, va annoverato il prestigio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze Armate in vista dell'essenzialità dei compiti loro affidati. Ne deriva la necessità che di tali*

istituti sia garantito il generale rispetto anche perché non resti pregiudicato l'espletamento dei compiti predetti” (cfr., in termini, Corte cost. 30 gennaio 1974 n. 20);

- a ciò si aggiunga che se l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce, al comma 1, che *“(o)gni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera (...)”*, nondimeno il successivo comma 2 si affretta a precisare che *“(l)'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”*. Può dunque affermarsi che, anche nella prospettiva della CEDU, esigenze imprescindibili di tutela relative ai predetti interessi, attinenti alla sopravvivenza dello Stato e al mantenimento della sua essenza democratica, possono giustificare una limitazione del diritto dei singoli alla libera manifestazione del pensiero;

- d'altronde il riconoscimento della possibilità per gli Stati di stabilire limiti al diritto alla manifestazione del pensiero da parte dei militari, nel perseguimento di scopi legittimi, come la sicurezza nazionale e la difesa dell'ordine pubblico, fermo restando il principio di proporzionalità, è ben presente nella giurisprudenza della Corte EDU, come ricordato, anche di recente, nella sentenza *Ayuso Torres c. Spagna* (della Terza sezione della Corte EDU, 3 febbraio 2020);

- in tale occasione la Corte EDU, nel ribadire che l'articolo 10 della CEDU opera, in linea di principio, anche nei confronti del personale militare, ha richiamato la propria giurisprudenza, secondo la quale una difesa militare efficace richiede il mantenimento di un'adeguata misura di disciplina nelle Forze armate e, di conseguenza, lo Stato può imporre restrizioni al diritto alla libertà di espressione accordato ai militari nel perseguimento di scopi legittimi come la sicurezza nazionale e la difesa dell'ordine pubblico. Nel caso sottoposto al suo esame, la Corte ha ritenuto indiscutibile che, a causa dello *status* di militare del ricorrente, il suo diritto alla libertà di espressione potesse essere soggetto ad alcune limitazioni e che lo Stato, nella sua valutazione sull'opportunità di avviare un procedimento disciplinare, potesse tenere conto dell'esigenza che il personale militare rispetti e garantisca lo speciale vincolo di fiducia e di lealtà nei confronti dello Stato nell'esercizio delle proprie funzioni. È stato ritenuto determinante, tuttavia, che nel caso specifico il ricorrente fosse anche un professore universitario, il quale esprimeva la sua opinione in un contesto accademico; circostanza, questa, che è stata ritenuta non adeguatamente considerata dalle corti nazionali. Nel caso richiamato,

l'accoglimento del ricorso da parte della Corte EDU è avvenuto, quindi, sulla base della considerazione che si trattasse essenzialmente dell'esercizio, da parte del ricorrente, del suo diritto di esprimere liberamente le proprie opinioni in qualità di accademico durante un programma televisivo, ossia della sua libertà accademica, che dovrebbe garantire la libertà di espressione e di azione. La Corte ha, in definitiva, sostanzialmente affermato che un accademico non può subire una limitazione alla libertà di manifestare le proprie opinioni scientifiche soltanto perché riveste al contempo anche un ruolo in ambito militare;

- a quanto sopra va aggiunta la portata delle previsioni contenute nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, fermo restando che le disposizioni della Carta “(...) *si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione*” (ai sensi dell'art. 51, comma 1). In particolare, il predetto articolo 11 stabilisce, al comma 1, che “*Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera*”. La previsione ricalca quella dell'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani, in base al quale “(o)*gni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere*”. Nel precisare la portata di tale diritto, l'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stabilisce che “(e)*ventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui*” (comma 1) e che “(l)*addove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa*” (comma 3);

- può dunque affermarsi che la portata del diritto alla libera manifestazione del pensiero nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si attiene, in linea di principio, al perimetro entro il quale tale diritto è riconosciuto dalla CEDU e ricostruito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

10. - Il Collegio non ignora che in alcuni precedenti giurisprudenziali di questo Consiglio di Stato (anche invocati dall'Avvocatura erariale a conforto delle proprie tesi difensive) i principi più sopra

richiamati abbiano condotto a escludere, sostanzialmente, ogni margine alla limitazione della libertà di espressione da parte di un militare ovvero di un agente appartenente alla Polizia di Stato.

In tal senso si è affermato che “*(l)e restrizioni (...) imposte ai diritti del cittadino-militare, derivano dai principi organizzativi che ineriscono alla struttura del corpo, qualificando in modo necessario il rapporto di impiego in questo comparto dell'amministrazione, quali gerarchia, obbedienza, prontezza, coerenza interna e compattezza. Al riconoscimento generale, dunque, di tali diritti fa seguito l'imposizione, con formula altrettanto generale, di limitazioni nell'esercizio di alcuni di essi, insieme all'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali, al fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate*” (cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. II, 18 maggio 2020 n. 3165).

In altri termini, “*(...) occorre considerare che le forze armate sono regolate da un complesso di norme e principi (che gli appartenenti si obbligano ad osservare) i quali, in virtù di pubblici interessi ed in quanto rivolti a soggetti cui si chiede una disciplina "speciale", possono trovare del tutto legittimamente un'applicazione in senso compressivo di alcuni profili di libertà comportamentale*” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2014 n. 1609) e sono sottoposte ai doveri di contegno che incombono sui militari ai sensi degli artt. 713, comma 1, e 732, commi 1 e 2, d.P.R. n. 90 del 2010. Perciò, “*anche un comportamento in teoria riconducibile alla libertà garantita dall'art. 21 Cost. potrebbe essere rilevante dal punto di vista disciplinare*” (cfr. Cons. Stato, Sez. I, parere n. 827 del 27 giugno 2024 nonché parere n. 51 del 22 gennaio 2024).

Nondimeno deve rimarcarsi come i comportamenti tenuti dall'incolpato (“di turno”) in tali precedenti assumevano obiettivamente la sostanza di condotte “sicuramente” idonee a porsi “*in contrasto con i doveri assunti con il giuramento e fortemente lesiva della dignità delle funzioni, arrecando un grave pregiudizio all'immagine della Polizia di Stato e alla fiducia che i cittadini vi ripongono*”, anche soltanto apponendo su un *social network* un *like* a un commento significativamente connotato attraverso espressioni del cui contenuto deplorabile non si poteva obiettivamente dubitare e che aveva provocato clamore mediatico (tanto da formare oggetto anche di interrogazioni parlamentari) (cfr., Cons. Stato, Sez. II, 1 giugno 2023 n. 5418).

È peraltro noto che “*la valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati in relazione all'applicazione di una sanzione disciplinare, costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, non sindacabile in via generale dal giudice della legittimità, salvo che in ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento. In particolare, le norme relative al procedimento disciplinare sono necessariamente comprensive di diverse ipotesi e, pertanto, spetta all'Amministrazione, in sede di formazione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto tra*

l'infrazione e il fatto, il quale assume rilevanza disciplinare in base ad un apprezzamento di larga discrezionalità” (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021 n. 2629).

Ne consegue che, seppure con le suddette limitazioni, resta sempre un margine fondamentale (uno “zoccolo duro”, si potrebbe dire) di tutela delle esternazioni del proprio pensiero anche per il militare o l'agente della Polizia di Stato che deve essere salvaguardato, in ossequio a una lettura costituzionalmente orientata delle restrittive disposizioni normative che limitano l'espressione del proprio pensiero (nonostante la previsione dell'art. 21 Cost.) in capo ai tutori dell'ordine e a tutti quei funzionari pubblici sui quali incombe l'obbligo di rispettare profondamente i doveri assunti con il giuramento e di scongiurare il rischio che la propria condotta (seppure concentrata di una espressione di assenso o dissenso pubblicata su un *social network*) possa rappresentarsi come fortemente lesiva della dignità delle funzioni, arrecando in tal modo un grave pregiudizio all'immagine della Polizia di Stato e alla fiducia che i cittadini vi ripongono. La conseguenza di ciò è la necessità di verificare accuratamente ogni elemento costituente la condotta incriminata al fine di acclarare l'esatta portata delle espressioni espresse in relazione alla qualifica e alle funzioni di agente della Polizia di Stato prima di poter ritenere disciplinarmente rilevante e punibile detta condotta (con riferimento a tale necessità di approfondimento cfr. Cons. Stato, Sez. II, 6 giugno 2023 n. 5566).

Nel caso di specie, dunque, in ragione di quanto sopra si è illustrato in ordine al merito della vicenda contenziosa qui in scrutinio, dalla documentazione in atti non si manifesta evidente, nella condotta assunta dal Ma., un superamento dei canoni di prudenza e continenza nell'esprimere il proprio pensiero su un *social network* che sia punibile e, comunque, tale superamento non è stato dimostrato, in tutta la necessaria gravità, dall'amministrazione procedente, che peraltro neppure ha saputo comprovare, al di là di ogni ragionevole dubbio, che i potenziali fruitori del predetto *social* avrebbero potuto ricondurre le espressioni “postate” sulla pagina “Noi santarcangiolesi” ad un soggetto appartenente alla Polizia di Stato.

11. - In conclusione, appurata la fondatezza dei motivi di appello dedotti, il mezzo di gravame proposto va accolto, con conseguente riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, Sez. I, 19 marzo 2024 n. 206 e, in accoglimento del ricorso di primo grado, annullamento del provvedimento del Questore di Rimini n. 143/Cat. 2.8/2020 div. pers. del 28 maggio 2020.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza, in applicazione dell'art. 91 c.p.c., per come espressamente richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a., sicché esse vanno poste a carico del Ministero dell'interno e della Questura di Rimini (in solido tra di loro) e in favore del signor Ma. Ma., potendosi liquidare nella misura complessiva di € 7.000,00 (euro settemila/00), oltre accessori come per legge e se dovuti.

P.Q.M

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. R.g. 7831/2024), lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, Sez. I, 19 marzo 2024 n. 206, accoglie il ricorso di primo grado e annulla il provvedimento del Questore di Rimini n. 143/Cat. 2.8/2020 div. pers. del 28 maggio 2020.

Condanna il Ministero dell'interno e la Questura di Rimini, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, a rifondere le spese del doppio grado di giudizio in favore del signor Ma. Ma., che liquida nella misura complessiva di € 7.000,00 (euro settemila/00), oltre accessori come per legge e se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 11 FEB. 2026.