

[Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 13 settembre 2022, n. 14 – Pres. Frattini, Est. Forlenza](#)

Militare – Procedimento disciplinare di Stato – Condanna penale - Termine di inizio – Individuazione

Il procedimento disciplinare nei confronti del personale militare deve essere instaurato o ripreso, ai sensi dell'art. 1392, co. 3, e dell'art. 1393, co. 4, d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66, a decorrere dalla data di intervenuta conoscenza della sentenza che conclude definitivamente e complessivamente il processo penale, non assumendo alcun rilievo, ai fini della determinazione del dies a quo, il passaggio in giudicato di precedenti sentenze con riferimento a singoli capi di imputazione.

La conoscenza della sentenza conclusiva del processo penale deve essere integrale, non essendo sufficiente la mera conoscenza del dispositivo o di estratti della stessa, e legalmente certa, dovendo la stessa irrevocabilità risultare formalmente, secondo le modalità previste dalla legge (1).

I.- Con la sentenza in rassegna, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha risposto ad alcuni quesiti inerenti l'esatta individuazione del termine per l'avvio del procedimento disciplinare a carico del personale militare (nel caso di specie appartenente all'Arma dei carabinieri), in conseguenza di un giudicato penale. Oggetto dei dubbi interpretativi, discendenti da orientamenti giurisprudenziali non univoci, è la determinazione del *dies a quo* per l'avvio del procedimento disciplinare, in relazione alle modalità con le quali l'amministrazione è venuta a conoscenza della pronuncia penale. La questione era stata deferita dalla ordinanza [14 gennaio 2022, n. 53 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana](#) (oggetto della [News US n. 15 del 11 febbraio 2022 alla quale](#) si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza).

II.- La vicenda sottesa alla pronuncia in esame può essere così riassunta:

- a) un militare, già maresciallo capo dell'Arma dei carabinieri, era rimasto coinvolto in un procedimento penale conclusosi con sentenza della Corte di appello, con la quale:
 - a1) è stato dichiarato non doversi procedere per i reati di rivelazione di segreti d'ufficio e favoreggiamento personale in concorso, perché estinti per prescrizione;
 - a2) è stata pronunciata l'assoluzione dai reati di rivelazione di segreti d'ufficio e favoreggiamento personale in concorso, per non avere commesso

il fatto, e da quello di tentata concussione aggravata continuata, perché il fatto non sussiste;

- a3) l'imputato è stato condannato per altro reato ad anni otto di reclusione;
- b) con sentenza della Corte di cassazione è stato disposto l'annullamento della sentenza di condanna per il reato di concussione continuata con rinvio alla Corte d'appello, che, con successiva sentenza, ha assolto il ricorrente perché il fatto non sussiste;
- c) il competente Comando interregionale dei carabinieri ha, quindi, avviato un'inchiesta a carico del ricorrente per i reati di rivelazione di segreti d'ufficio e favoreggiamento personale in concorso, in sede penale dichiarati estinti per prescrizione in sede di appello dopo la condanna intervenuta in primo grado;
- d) con successivo provvedimento è stata irrogata al ricorrente la sanzione massima della perdita del grado;
- e) la sanzione è stata impugnata dinanzi al [T.a.r. per la Sicilia, che con sentenza della sez. I, 15 maggio 2019, n. 1336](#), ha respinto il ricorso sul rilievo che *"l'art. 1392 del d.lgs. n. 66 del 2010, nel testo vigente ratione temporis, disponeva che il procedimento disciplinare di stato a seguito di giudizio penale doveva essere instaurato, con la contestazione degli addebiti, entro 90 giorni dalla data in cui l'amministrazione aveva avuto conoscenza integrale della sentenza, che lo concludeva o del provvedimento di archiviazione"*. Nella specie il giudice di prime cure ha ritenuto infondata la censura relativa al mancato rispetto dei termini del procedimento disciplinare (non avviato entro 90 giorni dalla data della conoscenza integrale della sentenza da parte dell'amministrazione), ritenendo irrilevante la precedente trasmissione di una mera copia della sentenza del giudice penale da parte del Comando regione carabinieri Sicilia;
- f) avverso la predetta sentenza l'istante ha interposto appello e nell'ambito del relativo giudizio dinanzi al C.g.a. si è innestato il deferimento di cui trattasi;
- f1) l'appellante evidenzia che l'amministrazione era venuta a conoscenza, non soltanto della sentenza di appello, ma anche della circostanza che la medesima era stata impugnata solo relativamente ad uno dei reati e non per gli altri capi, sui quali dunque si era formato il giudicato, sia di "improcedibilità per intervenuta prescrizione" (capi e) ed f), sia di assoluzione per insussistenza del fatto (capi c) e d);
- f2) il comando interregionale carabinieri ha contestato al militare i comportamenti di cui ai reati oggetto della sentenza penale (vale a dire quelli per i quali era stato dichiarato non doversi procedere per prescrizione) e quindi, all'esito del procedimento disciplinare, con decreto del Ministero della difesa veniva disposta nei riguardi del militare

l'applicazione della sanzione della perdita del grado per rimozione per motivi disciplinari;

f3) in sede di appello si lamenta l'erroneità della decisione per non aver ritenuto estinto il procedimento disciplinare per decorrenza dei termini previsti dall'art. 1392 del d.lgs. n. 66 del 2010, avendo l'Amministrazione avviato il procedimento disciplinare con nota di contestazione degli addebiti oltre un anno dopo dalla conoscenza legale della *notitia criminis*, e concluso lo stesso con il decreto del Ministero della difesa oltre i 270 giorni previsti dall'art. 1392 del codice dell'ordinamento militare;

III. - Il collegio, dopo aver analizzato l'oggetto della controversia e le argomentazioni del remittente, ha osservato quanto segue:

h) l'Adunanza plenaria ritiene che il procedimento disciplinare debba essere instaurato o riaperto, ai sensi degli artt. 1392, co. 3, e 1393, co. 4, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, a decorrere dalla data di intervenuta conoscenza, integrale e certa, della sentenza che conclude definitivamente e complessivamente il processo penale, non assumendo alcun rilievo, ai fini della determinazione del *dies a quo*, il passaggio in giudicato di precedenti sentenze con riferimento a singoli capi di imputazione;

i) la prima questione sottoposta all'Adunanza plenaria attiene "*alla individuazione del dies a quo per l'avvio del procedimento disciplinare in caso di impugnazione parziale di una sentenza penale, e cioè se lo stesso debba riferirsi ai giudicati parziali, ovvero all'ultimo giudicato*";

il) oggetto del procedimento disciplinare sono solo i fatti per i quali vi è stata pronuncia di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione (vedi *supra* § a). Tuttavia, l'amministrazione non ha proceduto ad avviare il procedimento disciplinare dopo la pronuncia della Corte d'appello passata (parzialmente) in giudicato, circostanza di cui aveva conoscenza, ma ha avviato detto procedimento solo quando è stata definito l'intero processo penale. Di qui la rilevanza della questione, poiché:

- se occorre riferirsi, ai fini del tempestivo esercizio dell'azione disciplinare, ad ogni singolo "fatto" (autonomamente considerato) per il quale è stata esercitata l'azione penale, allora la "conoscenza" non può che essere riferita alla sentenza che ha "definito", dal punto di vista penale, il giudizio a ciascuno di essi relativo (e, nel caso di specie, l'esercizio dell'azione disciplinare risulterebbe tardivo);

- se invece occorre riferirsi al "processo" nella sua "totalità" (e dunque al "coacervo" dei fatti contestati dal p.m. con la formulazione dei capi di

imputazione e per i quali vi è stato rinvio a giudizio), allora la conclusione non può che riferirsi alla “totale” definizione del giudizio a suo tempo instaurato con l’originario rinvio a giudizio (e, nel caso di specie, l’azione disciplinare sarebbe stata tempestiva);

j) la Plenaria osserva che nell’attuale assetto ordinamentale, non ricorre più la cd. pregiudiziale penale al procedimento disciplinare, ma trova, al contrario, applicazione il diverso principio dell’autonomia, sia pur “temperata”, dei giudizi, ben potendo (ed anzi dovendo) l’amministrazione avviare il procedimento disciplinare nei termini prescritti;

j1) in precedenza, l’art. 3, comma 3, del previgente c.p.p., nel regolare i rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare, prevedeva la sospensione del “giudizio” disciplinare *“fino a quando sia pronunciata nell’istruzione la sentenza di proscioglimento non più soggetta a impugnazione o nel giudizio la sentenza irrevocabile, ovvero sia divenuto esecutivo il decreto di condanna”*;

j2) in coerenza con tale affermata centralità del giudizio penale e degli accertamenti ivi condotti, l’art. 117 del Testo unico degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 10 gennaio 1957, n.3), nel disciplinare la “sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del giudizio penale”, prevedeva che *“qualora per il fatto addebitato all’impiegato sia stata iniziata azione penale il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso”*;

j3) attualmente, il codice di procedura penale non prevede la sospensione obbligatoria del procedimento disciplinare, e l’art. 653, recante “efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare”, dispone:

“1. La sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all’accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l’imputato non lo ha commesso.

1bis. La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all’accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all’affermazione che l’imputato non lo ha commesso”;

j4) per i dipendenti in rapporto di lavoro cd. contrattualizzato, l’art. 55-ter d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, prevede che:

- *“il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l’autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale”* (co. 1, primo periodo);

- il procedimento disciplinare può essere sospeso *“nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria (l'amministrazione) non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione”*; e ciò, comunque, nei soli casi di *“infrazioni per le quali è applicabile una sanzione superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni”* (co. 2);

- il procedimento disciplinare è ripreso *“mediante rinnovo della contestazione dell'addebito, entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza, da parte della cancelleria del giudice, all'amministrazione di appartenenza del dipendente, ovvero dal ricevimento dell'istanza di riapertura”*;

j5) per i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico, come i militari, in modo non dissimile da quanto previsto per il cd. personale contrattualizzato, occorre fare riferimento agli artt. 1392 e 1393 del d.lgs. n. 66 del 2010. In base a quest'ultima disposizione, in particolare:

- *“il procedimento disciplinare che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è avviato, proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale”* (co. 1, primo periodo); - *“per le infrazioni disciplinari di maggiore gravità punibili con la consegna di rigore” e in particolare per quelle “disciplinari di stato”, l'amministrazione militare “solo nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al militare ovvero qualora, all'esito degli accertamenti preliminari, non disponga di elementi conoscitivi sufficienti ai fini della valutazione disciplinare, promuove il procedimento disciplinare al termine di quello penale”* (co.1, secondo periodo);

- il procedimento disciplinare è *“avviato o riaperto entro novanta giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza...”*.

k) in linea generale, quindi, può affermarsi che per il personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (e, in particolare, per i militari imputati di fatti penalmente rilevanti), resta fermo il principio generale di *“autonomia temperata”* del procedimento disciplinare rispetto a quello penale, dato che, nel caso di addebito di fatti penalmente rilevanti che comportino sanzioni gravi (ed in particolare, quelle di stato), e sempre che vi siano necessità istruttorie, il procedimento disciplinare può essere sospeso in attesa di quello penale;

l) l'avvio del procedimento disciplinare, anche in pendenza di procedimento penale, costituisce, dunque, la regola nell'impiego pubblico, mentre la sospensione rappresenta l'eccezione, dipendente dalla sussistenza di due distinti presupposti: la natura particolarmente grave della sanzione astrattamente irrogabile all'esito

del procedimento; la particolare “complessità” dell’istruttoria, ovvero la indisponibilità di “elementi conoscitivi sufficienti”;

m) in questo contesto, a favore della soluzione ermeneutica che individua la decorrenza del termine per avviare o riaprire il procedimento disciplinare solo dalla conclusione dell’intero processo penale (senza quindi considerare sentenze parziali coperte da giudicato) militano le seguenti considerazioni:

m1) in primo luogo, vi è il dato letterale dell’art. 1392, co. 3 (valorizzato anche dall’ordinanza di rimessione) e dell’art. 1393, co. 1, che fanno entrambi riferimento, alla “conclusione” del processo penale, in tal modo segnalando l’esigenza di *“voler evitare una valutazione spezzettata di una complessa vicenda fattuale”* (come sottolineato nell’ordinanza n. 53 del 2022 cit.).

L’art. 1393, in particolare, nel descrivere i casi nei quali è consentito attendere l’esito del processo penale, fa genericamente riferimento ai “fatti in relazione ai quali procede l’autorità giudiziaria”, con ciò intendendo riferirsi non già a “singoli” fatti ciascuno dei quali costituente illecito penale, ma all’ “insieme” dei fatti per i quali l’autorità giudiziaria procede; m2) d’altra parte, se il procedimento disciplinare può essere sospeso anche con riferimento a fatti non aventi rilevanza penale - quando ricorrano anche fatti per i quali, invece, procede l’autorità giudiziaria (art. 1393, co.1, primo periodo) - appare evidente come ciò che il legislatore intende ottenere è una valutazione unitaria e complessiva di tutti i singoli fatti dei quali il dipendente pubblico è incolpato;

m4) sul più generale piano logico-sistematico, la sospensione del procedimento penale costituisce un’eccezione, prevista sia nell’interesse dell’amministrazione, consentendole di avere una valutazione migliore dei fatti, sia nell’interesse del militare, sottraendolo alle conseguenze di valutazioni disciplinari frutto di incompletezza o frettolosità e che, peraltro, potrebbero essere smentite dalle conclusioni del giudizio penale;

m5) né può essere dimenticato che il medesimo fatto ben può costituire sia illecito disciplinare sia illecito penale e che, ferma restando l’autonomia dei due illeciti, nondimeno la valutazione in sede penale (e la formula con la quale il giudizio si conclude) non è irrilevante sul piano disciplinare;

n) in definitiva, ciò che le norme intendono tutelare, per il tramite dell’attesa della definizione del giudizio penale, sia nell’interesse pubblico che nell’interesse del dipendente, è la correttezza e completezza della valutazione in sede disciplinare di tutti i “fatti” che hanno formato oggetto di giudizio penale. Tale finalità verrebbe evidentemente frustrata laddove si affermasse l’esigenza di instaurare

singoli procedimenti disciplinari per singoli fatti, mano a mano che questi siano definiti in sede penale;

n1) tale conclusione è ulteriormente confermata da quanto previsto dall'art. 1355, comma 4, cod. ord. mil, che, nel definire i criteri generali per la "irrogazione delle sanzioni disciplinari", afferma:

"se deve essere adottato un provvedimento disciplinare riguardante più trasgressioni commesse da un militare, anche in tempi diversi, è inflitta un'unica punizione in relazione alla più grave delle trasgressioni e al comportamento contrario alla disciplina rivelato complessivamente dalla condotta del militare stesso";

n2) il che dimostra, ancora, per un verso, come sussista l'esigenza di una valutazione unitaria di più trasgressioni, perché il "comportamento contrario alla disciplina" deve essere comprensibilmente "rivelato" dalla complessiva condotta del militare e non atomisticamente, attraverso la singola valutazione di ogni specifico episodio. Per altro verso, come tale *modus* di valutazione si risolva in una garanzia per il militare ed in un possibile vantaggio per lo stesso in sede di concreta irrogazione e quantificazione della sanzione;

o) quindi, ai fini dell'avvio o della ripresa del procedimento disciplinare, occorre considerare la "totale" definizione del giudizio a suo tempo istaurato, non attribuendo rilevanza all'eventuale, parziale passaggio in giudicato di una sentenza (in relazione, cioè, solo ad alcuni capi di imputazione) con formula di assoluzione (diversa da quelle considerate impeditive del procedimento disciplinare dall'art. 653 c.p.p.), ovvero, come nel caso di specie, di non doversi procedere per intervenuta prescrizione;

o1) l'individuazione del *dies a quo* per l'instaurazione o la ripresa del procedimento disciplinare, ai sensi degli artt. 1392, co. 3, e 1393, co. 4, cod. ord. mil. nei sensi sopra esposti, appare coerente (diversamente da come ritenuto dall'ordinanza di rimessione) con le esigenze indicate dalla [Corte costituzionale \(27 luglio 2000, n. 375\)](#), in *Guida al dir.* 2000, 33, 51, con nota di SANTORO), secondo cui: *"i termini per promuovere l'azione disciplinare – e concludere, quindi, il procedimento – mirano a garantire la posizione del dipendente e, al tempo stesso, il buon andamento dell'amministrazione"*, di modo che *"l'azione disciplinare deve iniziare tempestivamente, senza ritardi ingiustificati – o, peggio, arbitrari – rispetto al momento in cui l'amministrazione ha conoscenza della pronuncia irrevocabile di condanna"*;

o2) l'attesa della sentenza conclusiva dell'intero processo penale, onde avviare o riprendere il procedimento disciplinare, lungi dal costituire un

irragionevole ritardo, costituisce invece una evidente garanzia per la completezza e correttezza del giudizio, e ciò sia in favore del dipendente pubblico (militare) sia in favore non già dell'amministrazione/soggetto, ma del valore costituzionalmente tutelato del buon andamento dell'attività amministrativa; quella medesima esigenza, che aveva *ex ante* reso opportuno sospendere il procedimento disciplinare;

p) la conoscenza della sentenza che conclude definitivamente il giudizio penale, perché possa determinare il *dies a quo* di decorrenza del termine di cui all'art. 1392, co. 3, e di cui all'art. 1393, co. 4, cod. ord. mil. deve essere integrale e certa;

p1) i riferimenti delle predette norme alla conoscenza "integrale" della sentenza escludono che siano sufficienti, per la determinazione del *dies a quo*, la conoscenza del mero dispositivo o quella di estratti della sentenza;

p2) inoltre, la conoscenza integrale della sentenza non può che essere "certa", essa dunque deve intervenire – in adesione alla modalità individuata dall'ordinamento per attribuire certezza legale ai provvedimenti giurisdizionali (e non solo: art. 2714 c.c.) - per mezzo di copia della sentenza conforme all'originale (cfr. [Cons. Stato, sez. II, 16 agosto 2021, n. 5893](#), in *Foro amm.*, 2021, 1114);

p3) la stessa irrevocabilità della sentenza deve risultare formalmente, non già da (pur oggettive) deduzioni dell'amministrazione o dell'incolpato, ma dalla sentenza medesima, come si desume dall'art. 27 reg. esec. c.p.p.;

p4) inoltre l'art. 55-ter del d.lgs. n. 165/2001 prevede che "*il procedimento disciplinare è, rispettivamente, ripreso o riaperto, mediante rinnovo della contestazione dell'addebito, entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza, da parte della cancelleria del giudice, all'amministrazione di appartenenza del dipendente, ovvero dal ricevimento dell'istanza di riapertura*". Tale comunicazione da parte della cancelleria del giudice, riferita alla sentenza nella sua integralità, priva di rilievo quanto previsto dall'art. 154-ter disp. att. c.p.p., in base al quale "*la cancelleria del giudice che ha pronunciato sentenza penale nei confronti di un lavoratore dipendente di un'amministrazione pubblica ne comunica il dispositivo all'amministrazione di appartenenza e, su richiesta di questa, trasmette copia integrale del provvedimento*". Per effetto della successione delle norme, ciò che l'amministrazione pubblica deve ricevere dalla cancelleria del giudice penale è la sentenza integrale, non già il solo dispositivo;

q) non sussiste, pertanto, il pericolo -paventato dall'appellante- che l'amministrazione possa "gestire" il termine di decorrenza (ad esempio,

ritardando la richiesta di copia integrale della sentenza), e che il militare sia sottoposto più lungamente ad incertezza circa la propria sorte:

- per un verso la cancelleria del giudice penale è onerata dell'invio della sentenza (e non del solo dispositivo), sentenza che può essere comunque richiesta dall'amministrazione;

- per altro verso, il militare, ove lo ritenga, può senz'altro procedere egli stesso ad acquisire copia conforme della sentenza irrevocabile ed a notificarla all'amministrazione (cfr. [Cons. Stato, sez. IV, 26 novembre 2015, n. 5367](#)), in modo non dissimile da quanto previsto per la riapertura del procedimento disciplinare dall'art. 1393, co. 2, cod. ord. mil.