

La sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha posto all'Adunanza plenaria alcuni quesiti circa l'esatta individuazione del termine per l'avvio del procedimento disciplinare di stato 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 posta a conoscenza della pronuncia penale.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, ordinanza 14 gennaio 2022, n. 53 – Pres. De Nictolis, Est. Boscarino

Militare – Procedimento disciplinare di stato – Condanna penale - Termini di inizio – Deferimento all'Adunanza plenaria

Sono deferite all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni di diritto:

- a) *come vada individuato il dies a quo dell'avvio del procedimento disciplinare di stato nell'ipotesi di giudicato parziale;*
- b) *qualora il dies a quo si riferisca al passaggio in giudicato della decisione parziale, si chiede ulteriormente se il termine vada individuato nella data in cui l'amministrazione venga a conoscenza della sentenza di merito e del ricorso per cassazione, da cui desume che alcuni capi non sono stati impugnati e dunque sono passati in giudicato;*
- c) *ovvero nella data in cui l'amministrazione venga a conoscenza della sentenza di merito e del dispositivo della decisione della Cassazione;*
- d) *o, ancora, nella data in cui l'amministrazione venga a conoscenza della sentenza di merito e della sentenza integrale della Cassazione. (1)*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il C.g.a. ha sottoposto all'Adunanza plenaria le questioni di cui in massima tese ad esaminare, in relazione all'impugnazione di un provvedimento di irrogazione di sanzione disciplinare a sottufficiale dell'Arma dei Carabinieri, la corretta individuazione della decorrenza del termine per l'avvio del procedimento disciplinare in presenza di sentenza passata in giudicato.

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

- a) il ricorrente in primo grado ha esposto di essere stato sottoposto a un procedimento penale che si è concluso con sentenza della Corte d'appello con cui:

- 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;
- 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, la quale, con successiva sentenza, ha assolto il ricorrente perché il fatto non sussiste;
- c) il competente Comando interregionale dei Carabinieri ha, quindi, avviato un'"*inchiesta formale*" 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;
- 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. in considerazione dell'asserito mancato rispetto dei termini cui soggiace il procedimento disciplinare;
- f) il ricorso è stato rigettato dalla sentenza del T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 15 maggio 2019, n. 1336, 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"* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2018, n. 4349, ivi richiamata);
- g) avverso la predetta sentenza la parte privata ha interposto appello e nell'ambito del relativo giudizio dinanzi al C.g.a. si è innestato il deferimento di cui trattasi.

III. – Il Collegio, dopo aver analizzato l'assetto della pregressa vicenda contenziosa – e attivato il contraddittorio ex art. 73, comma 3, c.p.a. su una specifica questione processuale rilevata d'ufficio inerente al divieto di *ius novorum* – ha osservato quanto segue:

- h) quanto ad una prima questione, relativa all'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, si confrontano due posizioni:
 - h1) una prima tesi (sostenuta, nel caso di specie, dall'appellante) è volta ad affermare che l'Amministrazione, procedendo per reati per i quali la decisione penale sia passata in giudicato, non possa differire l'avvio

del procedimento alla definizione del processo con riferimento a capi di imputazione non oggetto di valutazione disciplinare; il comportamento dell'Amministrazione sarebbe dunque pretestuoso e l'elusione del termine di avvio del procedimento disciplinare evidente ed illegittima;

- h2) altra tesi (sostenuta nel caso di specie, dalla parte pubblica) è nel senso che il termine decorrerebbe da quando l'amministrazione abbia notizia del provvedimento irrevocabile che conclude il processo penale, per cui, nel caso specifico, sebbene per due reati si fosse formato il giudicato, il processo si sarebbe concluso solo con la sentenza definitiva nel (secondo) giudizio di appello a seguito di rinvio disposto dalla Corte di cassazione: tale tesi implica uno specifico interesse dell'Amministrazione a non frazionare il procedimento disciplinare e ad attendere la chiusura totale e non parziale del giudizio, onde acquisire un quadro completo circa i fatti materiali ascritti al dipendente, avuto riguardo al complesso di circostanze acquisite al giudizio, al fine di valutare, in maniera adeguata e completa, tutti gli elementi utili;
- i) la decisione su tale aspetto implica la preliminare opzione ermeneutica in merito al rapporto tra l'art. 1392 del codice dell'ordinamento militare (di cui al d. lgs. n. 66 del 2010) e le disposizioni in tema di irrevocabilità contenute nel codice di procedura penale:
 - i1) ove il primo fosse interpretato in modo autonomo e scisso dal c.p.p. - e, in particolare, dall'art. 648 c.p.p., per il quale sono irrevocabili, per quanto qui rilevi, le sentenze pronunciate in giudizio contro le quali non è ammessa impugnazione diversa dalla revisione; se l'impugnazione è ammessa, la sentenza è irrevocabile quando è inutilmente decorso il termine per proporla - risulterebbe corretta la tesi dell'Amministrazione (secondo la quale anche se su due reati si era formato il giudicato, il processo non era concluso, fino al deposito della sentenza definitiva nel giudizio di appello a seguito di rinvio dalla Cassazione), avvalorata soprattutto dalla lettera dell'art. 1392 cit., secondo il quale il termine decorre da quando l'amministrazione ha notizia del provvedimento irrevocabile che conclude il processo penale: il verbo utilizzato ("*conclude*") sembra voler evitare una valutazione frazionata di una complessa vicenda fattuale. Tesi che, peraltro, risulterebbe coerente con il principio dell'autosufficienza della disciplina contenuta nel codice dell'ordinamento militare;
 - i2) ad opposta conclusione condurrebbe una interpretazione della norma in armonia con le disposizioni processuali del c.p.p.: la tesi

dell'appellante, che in tal caso sarebbe fondata, sembrerebbe in linea con i principi affermati dalla sentenza Corte cost., 27 luglio 2000, n. 375 (in *Guida al dir.* 2000, 33, 51, con nota di SANTORO): 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, sicché l'azione disciplinare deve essere avviata tempestivamente, senza ritardi ingiustificati – o, peggio, arbitrari – rispetto al momento in cui l'amministrazione ha conoscenza della pronuncia irrevocabile di condanna. Principio, questo, che ha trovato pieno riconoscimento nella disciplina del pubblico impiego e che va affermato anche con riguardo ai corpi militari;

- j) nell'ipotesi in cui la prima problematica sia risolta nel senso propugnato dall'appellante, viene in rilievo una seconda questione, ossia se il termine per l'avvio del procedimento disciplinare decorra dal momento in cui l'Amministrazione entri in possesso della copia di una sentenza penale con l'annotazione di irrevocabilità (nel caso di specie, tesi della parte pubblica), anziché dal diverso ed anteriore momento in cui sia venuta a conoscenza della definitività della decisione penale (tesi dell'appellante), soluzione, quest'ultima, che sarebbe supportata dall'art. 154-ter disp. att. c.p.p., secondo il 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"* (imponendo quindi all'Ente datore di lavoro di attivarsi per ottenere la documentazione processuale necessaria alla valutazione disciplinare dei fatti);
- k) sul punto diversi sono gli orientamenti giurisprudenziali:
- k1) con sentenza Cons. Stato, sez. IV, 26 novembre 2015, n. 5367, è stato affermato che poiché la *ratio* della fissazione del termine decadenziale è chiaramente costituita dall'interesse dell'incolpato ad evitare che questi sia sottoposto *sine die* al possibile avvio di un procedimento disciplinare, essa è agevolmente realizzabile, nel caso in cui l'amministrazione ritardi nell'acquisizione della sentenza in forma integrale, attraverso la notifica della stessa da parte dell'incolpato, di modo che comunque il termine decadenziale possa cominciare a decorrere: si tratta di un orientamento valorizza l'esigenza di certezza del dipendente, che non può essere pregiudicato dai ritardi burocratici dell'amministrazione, a carico della quale deve quindi ritenersi sussistente un onere acceleratorio nell'acquisizione della decisione penale;

k2) con sentenza Cons. Stato, sez. II, 16 agosto 2021, n. 5893, è stato invece affermato che: I) *“l’art. 1392, comma 3, d. lgs. n. 66 del 2010, laddove indica – quale dies a quo del termine per il radicamento e la definizione del procedimento disciplinare di stato – «la data in cui l’amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale irrevocabili, che lo concludono», fa evidentemente riferimento a una conoscenza giuridicamente certa, che può derivare solo dall’acquisizione di copia conforme della sentenza, completa dell’attestazione di irrevocabilità; mentre la norma stessa non individua un termine entro il quale l’Amministrazione debba provvedere all’acquisizione documentale, oltretutto dipendente dai tempi necessari alle cancellerie degli uffici giudiziari per evadere le richieste (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1° ottobre 2019, n. 6562 e 17 luglio 2018, n. 4349)”*; II) *“dal tenore della disposizione, deve quindi ritenersi che il termine d’inizio dell’azione disciplinare coincida con il momento in cui l’Amministrazione ha avuto a disposizione il testo integrale della sentenza penale, completa della parte motiva (cfr., ulteriormente, Cons. Stato, sez. IV, 1° ottobre 2019, n. 6562, 26 febbraio 2019, n. 1344, 4 ottobre 2018, n. 5700 e 17 luglio 2018, n. 4349)”*. Detta decisione precisa ulteriormente che il termine per l’avvio del procedimento disciplinare decorre dal momento della percezione cognitiva del testo integrale della sentenza resa dalla Corte di Cassazione, laddove quest’ultima abbia accolto (ovvero, anche solo parzialmente accolto) o respinto (anche in parte) il ricorso innanzi ad essa proposto, ma dalla comunicazione del dispositivo ove la sentenza della Cassazione statuisca l’inammissibilità del ricorso: ciò perché l’amministrazione è tenuta ad avviare il procedimento disciplinare dal momento in cui la commissione del fatto e la sua qualificazione come reato siano divenuti incontrovertibili per effetto del formarsi del giudicato, rispetto il quale non assume rilevanza la successiva acquisizione cognitiva della motivazione della pronuncia di inammissibilità.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- 1) sulla decorrenza del termine per l’avvio del procedimento disciplinare ex art. 1392 cod. ord. mil.:
 - 11) l’attuale testo dell’art. 1392, risultante dalla modifica disposta dall’art. 4, comma 1, lett. s), d. lgs. n. 91 del 2016, stabilisce che: *“1. Il procedimento disciplinare di stato a seguito di giudizio penale, salvo il caso in cui l’amministrazione abbia già proceduto disciplinarmente ai sensi dell’articolo 1393, comma 1, deve essere instaurato con la contestazione degli addebiti all’incolpato, entro 90 giorni dalla data in cui l’amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale irrevocabili, che*

lo concludono, ovvero del provvedimento di archiviazione. 2. Il procedimento disciplinare di stato a seguito di infrazione disciplinare deve essere instaurato con la contestazione degli addebiti all'incolpato, entro 60 giorni dalla conclusione degli accertamenti preliminari, espletati dall'autorità competente, nei termini previsti dagli articoli 1040, comma 1, lettera d), numero 19 e 1041, comma 1, lettera s), numero 6 del regolamento. 3. Il procedimento disciplinare di stato, instaurato a seguito di giudizio penale, deve concludersi entro 270 giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale, divenuti irrevocabili, ovvero del provvedimento di archiviazione. 4. In ogni caso, il procedimento disciplinare si estingue se sono decorsi novanta giorni dall'ultimo atto di procedura senza che nessuna ulteriore attività è stata compiuta”;

- 12) l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il termine decorrerebbe dall'acquisizione di copia conforme della sentenza, completa dell'attestazione di irrevocabilità, sembra non sincronizzarsi con il dato testuale della disposizione (che richiama la “conoscenza integrale” della sentenza) e anche con il dato di sistema;
- 13) ciò sul rilievo che: I) le condizioni per l'inizio del decorso del termine sono due: la prima, che l'amministrazione abbia conoscenza integrale della sentenza; la seconda, che sia certo il passaggio in giudicato, senza distinzioni di sorta circa le modalità di formazione dello stesso giudicato secondo le regole processualpenalistiche; II) una diversa lettura violerebbe non solo il dato testuale dell'art. 1392 ma anche il principio di autosufficienza dell'ordinamento militare sancito espressamente dagli artt. 1 comma 1 e 625 comma 1 del codice (cfr. Cons. Stato, sez. II, 6 dicembre 2021, n. 8150; sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1489, secondo cui “E' da premettere in linea generale il principio della autosufficienza della disciplina contenuta nel codice dell'ordinamento militare [...] in forza del quale lo statuto del personale militare è costituito dalle sole norme recate dal codice ovvero da esso richiamate o da leggi speciali che espressamente vi derogano. La peculiarità del rapporto di servizio del personale militare è tale, infatti, da rendere impossibile un confronto su basi omogenee fra lo statuto del predetto personale militare e quello civile [...]: in questa direzione si è mosso il legislatore enfatizzando la specificità dello statuto del personale militare (art. 19, l. n. 183 del 2010)”; 21 gennaio 2020, n. 484, la quale ha sottolineato che “L'art. 1392, comma 2, cod.ord.mil. delinea una disciplina compiuta in ordine ai termini di avvio del procedimento disciplinare, insuscettibile di integrazioni ab externo tratte dalla normativa generale sul procedimento amministrativo”); III) d'altronde, su un piano più spiccatamente pratico, una siffatta impostazione frustrerebbe le

esigenze di semplificazione poste a base della delega su cui si basa il codice dell'ordinamento militare (art. 14, commi 14 e 14 quater, l. n. 246 del 2005 e art. 20, comma 15, l. n. 59 del 1997); l'art. 1392, infatti, disciplina i termini del procedimento di stato in modo unitario, avuto riguardo a qualsivoglia esito del procedimento e del processo penale (sia esso di proscioglimento, di assoluzione, di condanna, di archiviazione); IV) la relazione di accompagnamento al codice (cfr. pag. 227) ha, invero, evidenziato che l'art. 1392 *"costituisce sintesi della complessa disciplina sui termini dei procedimenti disciplinari, risultando nello stesso condensate nell'art. in argomento, previa omogeneizzazione e semplificazione"* di numerose previgenti disposizioni, tra le quali:

- quella inerente *"all'individuazione dei termini iniziali del procedimento disciplinare a seguito di sentenza penale decorrenti solo dalla piena ed integrale conoscenza da parte dell'amministrazione del provvedimento penale che conclude il relativo procedimento"*;
- quella inerente *"al termine complessivo di 270 giorni per lo svolgimento del procedimento disciplinare a far data dalla conoscenza della decisione irrevocabile di condanna"*;
- quella contenuta nell'art. 154-ter c.p.p., entrata in vigore pochi mesi prima del codice militare ma tenuta espressamente in considerazione in sede di riassetto;

m) sul rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale (nel pubblico impiego privatizzato e in quello non contrattualizzato): Corte cost. 19 giugno 2019, n. 150 (oggetto della News US in data 16 luglio 2019), secondo cui:

- m1) *"Il quadro normativo di riferimento per quanto attiene agli effetti del giudicato penale nei procedimenti disciplinari contro i pubblici dipendenti è stato profondamente innovato dalla legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), la quale per un verso prevede che anche la sentenza penale irrevocabile di condanna e quella di applicazione della pena su richiesta abbiano efficacia nel giudizio disciplinare (artt. 1 e 2, modificativi, rispettivamente, degli artt. 653 e 445 del codice di procedura penale), per altro verso regola il rapporto tra processo penale e procedimento disciplinare"*;
- m2) *"l'art. 5, comma 4, prevede in particolare che, nel caso sia pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna «nei confronti dei dipendenti indicati nel comma 1 dell'articolo 3» della stessa legge n. 97 del 2001, «l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare», che «deve avere inizio o, in caso di*

intervenuta sospensione, proseguire entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento disciplinare» e «deve concludersi entro centottanta giorni decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento»”;

- m3) *“per quello che qui rileva, il richiamato art. 3, comma 1, della legge n. 97 del 2001 prevede che, «[s]alva l'applicazione della sospensione dal servizio in conformità a quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza»”;*
- m4) *“Nell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza civile e amministrativa, l'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001 ha in sostanza riformulato la disciplina dell'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990 relativamente ai rapporti tra il procedimento penale conclusosi con sentenza irrevocabile di condanna e il procedimento disciplinare instaurato (o proseguito dopo la sospensione) per gli stessi fatti [...] ed è applicabile non solo ai dipendenti pubblici soggetti al giudizio per i delitti indicati nel richiamato comma 1 dell'art. 3, ma a tutto il settore del pubblico impiego, ivi compresi gli appartenenti alle Forze armate e alla Polizia di Stato [...]”;*
- m5) *“Il menzionato richiamo al comma 1 dell'art. 3 è diretto infatti ad attrarre nell'ambito di applicazione della nuova disciplina tutto il settore dei dipendenti «di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica», con l'obiettivo, desumibile dal titolo della legge, di sottoporre a una disciplina unitaria il «rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche» [...]”;*
- m6) *“Sempre nell'applicazione giurisprudenziale, inoltre, l'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001 trova applicazione nei procedimenti disciplinari destinati a sfociare in qualsiasi sanzione, non solo in quelle che comportano l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego [...]”;*
- n) con specifico riferimento al personale della Polizia penitenziaria: Corte cost., 21 marzo 2014, n. 51 (in *Giur. cost.* 2014, 1204, con nota di TURTURRO), secondo cui:

- n1) il rapporto fra procedimento penale e procedimento disciplinare, come delineato nel d.lgs. n. 449 del 1992, è caratterizzato dalla cosiddetta pregiudiziale penale;
- n2) di conseguenza, nella pendenza del procedimento penale, assume peculiare rilievo l'istituto della sospensione cautelare, e al termine dello stesso, sono previsti meccanismi di arresto, inizio o prosecuzione del procedimento disciplinare;
- n3) *“in particolare, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 449 del 1992, il procedimento disciplinare per l'irrogazione della sanzione della destituzione, a seguito di sentenza penale di condanna, deve essere proseguito o promosso entro centottanta giorni dalla data in cui l'Amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna. Viceversa, nel caso di sentenza la quale dichiara che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso, ai sensi dell'art. 7, comma 5, del medesimo decreto legislativo, la sospensione è revocata a tutti gli effetti, e non si dà corso al procedimento disciplinare, poiché l'art. 653 del codice di procedura penale ha conferito a tale sentenza, così come per quella di condanna, efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare”*;
- n4) *“la norma impugnata, dunque, disciplina le ipotesi residuali, fra le quali rientra quella della pronuncia di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione”*;
- n5) *“Questa regolazione dei rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare si spiega con la circostanza che, al momento dell'adozione del d.lgs. n. 449 del 1992, il relativo procedimento nel pubblico impiego rinveniva la propria disciplina generale nel d.P.R. n. 3 del 1957 e nell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti) ed era appunto informato al principio della pregiudiziale penale (art. 117 del citato d.P.R.)”*;
- n6) *“Si aggiunga che il sistema giuridico disciplinare preso come riferimento per il Corpo di polizia penitenziaria e trasfuso, tout court, nel d.lgs. n. 449 del 1992, si era venuto a formare gradualmente e che, in particolare, la disciplina della legge n. 19 del 1990 era intervenuta a seguito della sentenza di questa Corte n. 971 del 1988 che dichiarava l'illegittimità della destituzione «automatica», come prevista dal d.P.R. n. 3 del 1957, in ragione della necessità di «ponderare, con le garanzie del contraddittorio, la rilevanza disciplinare dei fatti accertati nel corso del giudizio penale, tenendo conto, altresì, della personalità dell'incolpato, del suo rendimento in servizio e di ogni altro interesse pubblico che possa essere validamente considerato nell'ambito di detto procedimento», come posto in evidenza dalla successiva sentenza n. 197 del 1999”*;

- n7) *“Dunque, il legislatore, che con il d.P.R. n. 3 del 1957 aveva affermato una preminenza del processo penale rispetto al procedimento disciplinare, prevedendo la destituzione di diritto, che veniva irrogata «escluso il procedimento disciplinare», con la legge n. 19 del 1990 inizia a riscrivere, in modo coerente con la significativa coeva regolamentazione del procedimento amministrativo, le dinamiche tra i due ambiti, in una logica di reciproca autonomia, giungendo, di recente, ad escludere la cosiddetta pregiudiziale penale, prevedendo, tra i criteri direttivi della delega conferita al Governo dall’art. 7, comma 1, lettera b), della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti), «che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, stabilendo eventuali meccanismi di raccordo all’esito di quest’ultimo»”;*
- n8) *“quindi, l’art. 55-ter, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), ha stabilito: «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»”;*
- n9) *“tale evoluzione si inserisce, poi, nel profondo rinnovamento che in quegli stessi anni ha interessato le regole dell’agire della pubblica amministrazione, con l’entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), rinnovamento che ha dato piena attuazione ai canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.)”;*
- n10) *“È in linea con questo complessivo quadro di riferimento che il Consiglio di Stato (sez. IV, 13 maggio 2011, n. 2942) ha affermato che l’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 449 del 1992 deve essere interpretato tenuto conto dell’esigenza che l’azione amministrativa si svolga secondo i canoni del giusto procedimento e del buon andamento, i quali suggeriscono di individuare «il dies a quo» del termine in questione dalla data di conoscenza della pronuncia penale. Secondo il giudice amministrativo, infatti, in caso contrario, si porrebbe alla conclusione, illogica e contraddittoria, di sottoporre l’esercizio del potere disciplinare al termine decadenziale senza che l’amministrazione abbia conoscenza degli elementi fattuali emersi in sede penale e suscettibili di legittimare il procedimento sanzionatorio. In tale*

situazione – sempre secondo la decisione –, atteso che l'organo giurisdizionale non ha alcun dovere di notificare all'amministrazione di appartenenza dell'impiegato la sentenza penale definitiva che lo riguarda, l'autorità potrebbe scegliere solo tra il non procedere disciplinarmente o procedere senza elementi, in entrambi i casi con risultati incompatibili con il principio del giusto procedimento”;

- n11) “Tale indirizzo ha trovato conferma in una decisione intervenuta successivamente al promovimento della questione di costituzionalità (Consiglio di Stato, sez. IV 13 dicembre 2013, n. 5999, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 3415), e, d'altro canto, la data nella quale l'amministrazione ha avuto conoscenza certa della decisione del giudice penale era già stata assunta come dies a quo, dal Consiglio di Stato, con la decisione n. 6521 del 2008, con riguardo all'art. 9, comma 6, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti) – di contenuto analogo – relativo al procedimento disciplinare della Polizia di Stato”;
- n12) “Ebbene, questo indirizzo appare saldamente ancorato, anzitutto, allo spirito delle nuove regole che nel sistema disciplinare generale conformano i rapporti tra il procedimento ed il processo, privilegiando, rispetto alle preclusioni temporali e in genere ai formalismi procedurali, la visione sostanzialistica della adeguata ponderazione dei fatti, che è appunto la chiave interpretativa dell'evoluzione normativa ricordata”;
- n13) “Non meno significativo nella motivazione è poi il riferimento ai principi generali dell'azione amministrativa: anche la loro applicazione, infatti, è stata oggetto di un'evoluzione non meno profonda di quella della normativa di settore, sotto la spinta della giurisprudenza e della legislazione. Con la legge n. 241 del 1990 e le sue successive modificazioni, in particolare, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) hanno assunto un ruolo non solo ben più determinante, ma anche fortemente complementare. In questa prospettiva, accanto ad un rafforzamento delle garanzie per il cittadino, attraverso la valorizzazione del contraddittorio e della trasparenza, l'amministrazione è impegnata ad assicurare l'effettivo raggiungimento dello scopo cui è orientata la sua azione, e quindi la realizzazione degli interessi pubblici alla cui cura essa è chiamata, anche attraverso il superamento dei vizi formali, se si dimostri che «il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso» (art. 21-octies della citata legge n. 241 del 1990)”;
- n14) “D'altro canto anche nella giurisprudenza costituzionale si può rilevare un'evoluzione, nella valutazione del bilanciamento degli interessi che si

- contrappongono nel procedimento disciplinare, in sintonia con il progressivo rilievo attribuito al dato della conoscenza nel procedimento amministrativo”;*
- n15) con la sentenza Corte cost. 25 maggio 1990, n. 264 (in *Riv. personale ente locale*, 1990, 1067) *“si affermava che nel bilanciamento dei contrapposti interessi, quello dell’amministrazione a non vedersi impedito l’esercizio del potere disciplinare, e quello dell’impiegato a vedere definita la propria posizione disciplinare, non poteva ritenersi irragionevole che il legislatore avesse privilegiato il secondo, una volta ritenuto, in via di principio, come emergeva da tutta la disciplina del procedimento disciplinare, che a tale definizione si doveva pervenire in un congruo termine”;*
- n16) tuttavia, con sentenza Corte cost., 24 giugno 2004, n. 186 (in *Mass. giur. lav.*, 2004, 610, con nota di BARBIERI; *Guida al dir.*, 2004, 28, 71, con nota di FORLENZA; *Dir. e giustizia*, 2004, 28, 16, con nota di LUPOLI), *“intervenuta dopo una consolidata attuazione, anche nel procedimento disciplinare, dei principi sul procedimento amministrativo, la Corte ha operato un diverso bilanciamento degli interessi, ritenendo irragionevole e contrario al principio di buon andamento dell’amministrazione il far decorrere il termine per instaurare il procedimento dalla conclusione del giudizio penale con sentenza irrevocabile, anziché dalla comunicazione della sentenza all’amministrazione. E ciò in considerazione del fatto che, non prevedendosi che l’amministrazione sia posta a conoscenza del termine iniziale (sentenza penale irrevocabile di condanna) per l’instaurazione del procedimento, ed imponendosi lo svolgimento di un’attività per la conoscenza di questo dato, si espone l’amministrazione stessa al rischio dell’infruttuoso decorso del termine decadenziale, rendendo così più difficoltosa ed incerta la stessa applicazione delle sanzioni”;*
- o) in dottrina, per una ricostruzione generale del sistema disciplinare vigente per gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento civile e militare, cfr.: SIMONCELLI, *Disciplina*, in *L’ordinamento militare*, a cura di V. POLI – V. TENORE, Milano, 2006, II, 690 ss.; FRISCIOTTI, *Il procedimento disciplinare nella polizia di Stato*, in *Manuale sulla responsabilità e sul procedimento disciplinare nelle forze armate e di polizia*, Roma, 2010, 273 ss.; SIMONCELLI, in *Commentario all’ordinamento militare*, cit., 178 ss.
- p) sul rapporto fra i termini del procedimento disciplinare sanciti dall’art. 9 della legge n. 19 del 1990 e, successivamente, dall’art. 5 della legge n. 97 del 2001, cfr. in dottrina, SIMONCELLI, in *Commentario all’ordinamento militare*, a cura di R. DE NICTOLIS – V. POLI – V. TENORE, Roma, 2011, volume IV, tomo III, 245 ss.; per una ricostruzione della genesi della riforma del 2001, e le interferenze tra il (parimenti rinnovato) regime processuale del

patteggiamento ed i termini del procedimento disciplinare, cfr. M.G. CASERTA, *I rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare. Riflessioni sulla L. 27 marzo 2001, n. 97*, in *Giur. it.*, 2004, 1 ss.;

- q) per i procedimenti disciplinari che interessino rapporti di pubblico impiego privatizzato, a riepilogo delle novità introdotte dapprima con il d.lgs. n. 150 del 2009 e, più di recente, con il d.lgs. n. 75 del 2017, c.d. riforma Madia (fonti modificative, entrambe, dell'impianto generale di cui alla legge n. 97 del 2001), cfr. M.R. FAVIA, *Rapporto tra giudizio penale "patteggiato" e giudizio disciplinare prima e dopo il d.lgs. n. 150/2009 - Il commento*, in *Lavoro nella giur.*, 2017, 1109 (nota a Cass. civ., sez. lavoro, 2 marzo 2017, n. 5313), nonché M. MARINELLI, *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "riforma Madia" - Il procedimento disciplinare*, in *Giur. it.*, 2018, 985.