

**COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA  
I REPARTO**



**ISTRUZIONE  
SUI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI**

**CIRCOLARE 1/2006**

**- TESTO AGGIORNATO -**

**I VOLUME**

**PRINCIPI E DISPOSIZIONI DI PROCEDURA**

**ROMA, 16 OTTOBRE 2007**

**COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA  
I REPARTO**

**ISTRUZIONE  
SUI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI**

**CIRCOLARE 1/2006**

**- TESTO AGGIORNATO -**

**I VOLUME**

**PRINCIPI E DISPOSIZIONI DI PROCEDURA**

**ROMA, 16 OTTOBRE 2007**



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA  
I REPARTO

# APPROVO

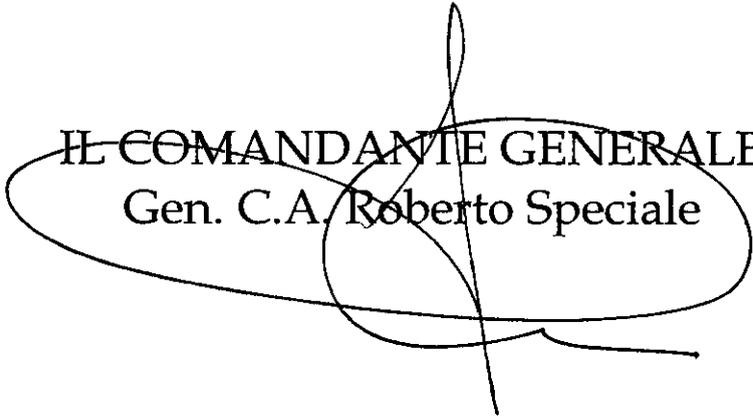
la CIRCOLARE n. 116242/109 in data 11 LUG. 2006

## ISTRUZIONE SUI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

CIRCOLARE 1/2006

ROMA, 11 LUG. 2006

IL COMANDANTE GENERALE  
Gen. C.A. Roberto Speciale



## PRESENTAZIONE

Fin dal mio insediamento ho inteso porre, a sostegno degli impegni che ho assunto nei confronti della Guardia di Finanza, *“il culto dei valori, della legalità e delle norme che la regolano, quale patrimonio condiviso della nostra identità”*. L'appartenenza ad un Corpo ricco di storia e tradizioni, comporta infatti l'assunzione di un particolare status e la condivisione di un'etica, quale sistema di valori assoluti che devono rappresentare i punti cardinali della coscienza morale e del diuturno operare di ciascun Finanziere, sia in servizio che nella vita privata.

Ricade in capo a ciascun di noi la responsabilità di fare propri - nei fatti - i principi generali dell'ordinamento ed a questi conformare i nostri comportamenti ed atteggiamenti, prestando tutta la nostra opera nel disimpegno delle funzioni che ci sono affidate, con diligenza e nel miglior modo possibile, così da stabilire e mantenere completa fiducia e sincera collaborazione fra i cittadini e l'Amministrazione.

Alle aspettative della collettività dobbiamo saper rispondere con coraggio e spirito di servizio. Ciò non mancherà di darci grandi soddisfazioni e di rendere l'Istituzione certa di poter contare su veri professionisti, preparati professionalmente, ma soprattutto eticamente.

Occorre sempre rammentare, infatti, che il potere di cui siamo investiti ci è stato attribuito per il conseguimento del bene collettivo e non quale strumento di affermazione personale. Il suo corretto esercizio è condizione imprescindibile e garanzia di legalità e giustizia e ciò deve rappresentare uno stimolo a far bene, ad operare con coscienza.

Per altro verso la responsabilità che deriva dall'inosservanza dei doveri e dal mancato rispetto dei valori a questi sottesi non può limitarsi solo all'aspetto morale, ma comporta precise conseguenze giuridiche che possono incidere, anche indelebilmente, sullo stato giuridico acquisito.

L'esercizio della potestà disciplinare costituisce dunque aspetto particolarmente delicato e rilevante dell'azione di comando, che richiede, attesi gli interessi coinvolti e l'afflittività dei connessi provvedimenti sanzionatori, estrema sensibilità valutativa, oculatezza di giudizio e, nello stesso tempo, assoluto rigore procedimentale, a favore della piena legittimità delle decisioni.

Occorrono dunque direttive chiare, che costituiscano sicuro punto di riferimento e di indirizzo dell'azione. In questo può aiutare senz'altro un chiaro sistema di regole e procedure, una prassi amministrativa ed una cultura giuridica diffuse e condivise.

Ho ritenuto, pertanto, particolarmente utile emanare la presente *“Istruzione sui procedimenti disciplinari”*, la quale, in linea di continuità con le precedenti circolari in materia, offre un quadro compiuto ed organico delle modifiche normative e dei nuovi indirizzi giurisprudenziali da ultimo intervenuti, consentendo così ai Comandanti di ogni livello di poter contare su uno strumento operativo di comando di grande ausilio per chiarezza e completezza di contenuti e facilità di consultazione.



IL COMANDANTE GENERALE  
Gen. CA Roberto Speciale

**TITOLO PRIMO**  
**ELEMENTI DI DIRITTO DISCIPLINARE**

<b>1.</b>	<b>GENERALITÀ.....</b>	<b>1</b>
1.1.	RAPPORTO DI SERVIZIO E STATO GIURIDICO .....	1
1.2.	I DOVERI DEL PUBBLICO DIPENDENTE.....	1
1.3.	IL PUBBLICO IMPIEGO “PRIVATIZZATO” ED IL PERSONALE MILITARE .....	2
1.4.	LA DISCIPLINA MILITARE .....	3
1.5.	L’INOSSERVANZA DEI DOVERI E LA SANZIONE .....	4
<b>2.</b>	<b>LA POTESTÀ DISCIPLINARE .....</b>	<b>5</b>
2.1.	DEFINIZIONE E FINALITÀ.....	5
2.2.	AUTORITÀ COMPETENTI .....	6
2.2.1.	SEGUE: ASSENZA DEI COMANDANTI TITOLARI E FUNZIONE VICARIA .....	6
2.3.	CARATTERI.....	7
2.4.	MOMENTO INIZIALE .....	8
2.5.	LE VICENDE DEL RAPPORTO D’IMPIEGO.....	8
2.6.	MOMENTO FINALE.....	9
<b>3.</b>	<b>L’ILLECITO DISCIPLINARE .....</b>	<b>10</b>
3.1.	FONTI NORMATIVE .....	10
3.2.	CARATTERI DELL’ILLECITO .....	10
3.3.	L’ELEMENTO OGGETTIVO: LA CONDOTTA .....	11
3.4.	LE CAUSE OGGETTIVE DI ESCLUSIONE DELL’ILLECITO .....	12
3.5.	L’ELEMENTO SOGGETTIVO.....	13
3.6.	LE CAUSE SOGGETTIVE DI ESCLUSIONE DELL’ILLECITO .....	14
3.7.	LA VALUTAZIONE DELL’ELEMENTO SOGGETTIVO.....	15
3.8.	LE CIRCOSTANZE.....	15
3.9.	I CRITERI PER LA COMMISURAZIONE DELLA SANZIONE.....	16
3.10.	LA RECIDIVA .....	17
3.11.	IL CONCORSO DI PERSONE NELL’ILLECITO.....	18
3.12.	IL CONCORSO DI ILLECITI.....	19
3.13.	LE CAUSE DI ESTINZIONE DELL’ILLECITO .....	19
<b>4.</b>	<b>LA SANZIONE DISCIPLINARE .....</b>	<b>19</b>
4.1.	I PROVVEDIMENTI AUTORITATIVI.....	19
4.2.	IL CARATTERE AMMINISTRATIVO DELLE SANZIONI DISCIPLINARI.....	21
4.3.	CATEGORIE .....	21
4.4.	SEGUE: LE SANZIONI DISCIPLINARI DI STATO .....	23
4.4.1.	LA SOSPENSIONE DISCIPLINARE .....	23
4.4.2.	LA RIMOZIONE DAL GRADO.....	23
4.4.3.	LA CESSAZIONE DALLA FERMA VOLONTARIA O DALLA RAFFERMA .....	23

4.5.	SEGUE: LE SANZIONI DISCIPLINARI DI CORPO.....	24
4.5.1.	IL RICHIAMO .....	24
4.5.2.	IL RIMPROVERO .....	25
4.5.3.	LA CONSEGNA .....	25
4.5.4.	LA CONSEGNA DI RIGORE .....	26
4.6.	LA VIOLAZIONE DEL GIURAMENTO QUALE VALORE DIFFERENZIALE TRA DISCIPLINA DI STATO E DI CORPO.....	28
4.7.	IL PRINCIPIO DI GRADUALITÀ.....	30
4.8.	SEGUE: IL PRINCIPIO DEL “NE BIS IN IDEM” .....	32
4.9.	LA RIABILITAZIONE .....	33
4.10.	IL CONDONO .....	34
5.	L’ESERCIZIO DELLA POTESTÀ DISCIPLINARE: IL PROCEDIMENTO.....	35
5.1.	PRINCIPI GENERALI .....	35
5.2.	GLI ACCERTAMENTI PRELIMINARI .....	35
5.2.1.	PREMESSA .....	35
5.2.2.	FONTI .....	36
5.2.3.	LIMITI E GARANZIE .....	37
5.2.4.	TERMINI .....	39
5.2.5.	CENNI DI PROCEDURA .....	39
5.3.	LA TRASPARENZA DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA .....	40
5.4.	LA TIPOLOGIA DEI PROCEDIMENTI .....	42
5.5.	LA TIPICITÀ DEGLI ATTI .....	44
5.6.	LA SOSPENSIONE.....	44
5.6.1.	SEGUE: L’INCAPACITÀ PSICHICA O FISICA .....	46
5.7.	L’ESTINZIONE.....	48
5.8.	LA RINNOVAZIONE .....	48
5.9.	LA REVISIONE.....	51
5.10.	LA RIUNIONE DEI PROCEDIMENTI .....	52
6.	IL PROVVEDIMENTO .....	54
6.1.	AUTORITÀ COMPETENTI .....	54
6.2.	LA MOTIVAZIONE .....	55
6.3.	L’IMPUGNAZIONE.....	57
6.3.1.	SEGUE: RICORSO GERARCHICO AVVERSO LE SANZIONI DISCIPLINARI DI CORPO .....	58

## TITOLO SECONDO

### RAPPORTI TRA PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E PROCEDIMENTO PENALE

1.	IL PROCESSO PENALE.....	60
2.	SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE PER L’INTERVENTO DI UN PROCEDIMENTO PENALE.....	61

2.1.	LA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO NEL C.P.P.....	61
2.2.	SEGUE: L'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE.....	61
2.3.	SEGUE: L'INIZIO DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE .....	62
2.4.	LA RIASSUNZIONE DEL PROCEDIMENTO.....	62
3.	EFFICACIA DEL GIUDICATO PENALE NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE .....	63
3.1.	GENERALITÀ .....	63
3.2.	IL PRINCIPIO DELL'AUTONOMO ACCERTAMENTO DEI FATTI.....	63
3.3.	L'EFFICACIA EXTRAPENALE DEL GIUDICATO PENALE.....	63
3.4.	SEGUE: SENTENZE PENALI AVENTI EFFICACIA DI GIUDICATO NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE .....	65
3.4.1.	ASSOLUZIONE .....	65
3.4.2.	CONDANNA .....	67
3.4.3.	APPLICAZIONE DELLA PENA SU RICHIESTA DELLE PARTI .....	69
3.5.	SEGUE: ALTRE PRONUNCE PENALI PRIVE DI EFFICACIA DI GIUDICATO NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE.....	71
3.5.1.	PROSCIoglimento.....	72
3.5.2.	DECRETO DI ARCHIVIAZIONE .....	72
3.5.3.	DECRETO PENALE DI CONDANNA .....	73
3.6.	IL PRINCIPIO DELL'AUTONOMA VALUTAZIONE DEI FATTI.....	73
4.	RAPPORTI TRA PROCESSO PENALE MILITARE E PROCEDIMENTO DISCIPLINARE .....	75
4.1.	ILLECITO DISCIPLINARE E REATO MILITARE .....	75
4.2.	SEGUE: LA RICHIESTA DI PROCEDIMENTO .....	76
5.	IL PROBLEMA DELLA DESTITUZIONE DI DIRITTO.....	78
5.1.	INCOSTITUZIONALITÀ DELLA DESTITUZIONE DI DIRITTO.....	78
5.2.	PORTATA DEL DIVIETO DI DESTITUZIONE DI DIRITTO NELL'ORDINAMENTO DEL PERSONALE MILITARE: LA LEGGE N. 19/1990 .....	79
5.3.	ESPLICITAZIONE IN SENTENZA DELLE PENE ACCESSORIE: AUTOMATICITÀ ED INTERVENTO DELL'AMMINISTRAZIONE IN CASO DI OMISSIONE.....	83
5.4.	LA FATTISPECIE INTRODotta DALLA LEGGE 27 MARZO 2001, N. 97 .....	85
6.	RAPPORTI TRA PROCEDIMENTO DISCIPLINARE ED ALTRI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI.....	86
6.1.	GENERALITÀ .....	86
6.2.	IL PROCEDIMENTO EX ARTT. 16 SS. DISP. ATT. C.P.P.....	87
6.3.	IL PROCEDIMENTO EX ART. 75 T.U. N. 309/1990.....	88

**TITOLO TERZO**  
**I TERMINI NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE**

<b>1.</b>	<b>GENERALITÀ.....</b>	<b>89</b>
1.1.	LA NATURA DEI TERMINI DI LEGGE.....	89
1.2.	IL SISTEMA DEI TERMINI NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE .....	89
<b>2.</b>	<b>I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI IN SEGUITO A SENTENZA DI CONDANNA .....</b>	<b>92</b>
2.1.	I TERMINI DELLA LEGGE N. 19/1990.....	92
2.2.	I TERMINI INTRODOTTI DALLA LEGGE 27 MARZO 2001, N. 97 .....	95
2.2.1.	SEGUE: DECORRENZA DEL TERMINE PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO.....	96
<b>3.</b>	<b>I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI IN SEGUITO A SENTENZA DI PATTEGGIAMENTO E A DECRETO PENALE DI CONDANNA .....</b>	<b>97</b>
3.1.	LA SENTENZA DI PATTEGGIAMENTO.....	97
3.2.	IL DECRETO PENALE DI CONDANNA .....	97
<b>4.</b>	<b>I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI IN SEGUITO A SENTENZA DI PROSCIoglIMENTO .....</b>	<b>98</b>
4.1.	I TERMINI DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 104/1991.....	98
4.2.	SEGUE: TERMINI PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO: IL "DIES A QUO" .....	99
4.3.	SEGUE: TERMINI PER L'ULTERIORE CORSO DEL PROCEDIMENTO .....	101
4.4.	SEGUE: GLI ATTI INTERRUPTIVI CHE IMPEDISCONO LA PERENZIONE .....	102
<b>5.</b>	<b>I PROCEDIMENTI AVVIATI IN SEGUITO ALLA COSTATAZIONE DI FATTI DI NATURA DISCIPLINARE .....</b>	<b>103</b>
5.1.	ASSENZA DI UNA SPECIFICA DISCIPLINA .....	103
5.2.	DISPOSIZIONI APPLICABILI .....	103
5.3.	PROSPETTO RIASSUNTIVO .....	106

**TITOLO QUARTO**  
**II PROCEDIMENTO DISCIPLINARE DI STATO**

<b>1.</b>	<b>L'INCHIESTA FORMALE.....</b>	<b>108</b>
1.1.	GENERALITÀ .....	108
1.2.	LA "FORMALITÀ" DELL'INCHIESTA .....	108

<b>1.3.</b>	<b>LA FASE DELL'INIZIATIVA .....</b>	<b>109</b>
1.3.1.	COMPETENZA: IN GENERALE.....	109
1.3.2.	SEGUE: CASI PARTICOLARI.....	110
1.3.3.	I PRESUPPOSTI PER L'AVVIO DELL'INCHIESTA .....	111
<b>1.4.</b>	<b>LE FONTI .....</b>	<b>112</b>
1.4.1.	GENERALITÀ .....	112
1.4.2.	UFFICIALI .....	113
1.4.3.	ISPETTORI E SOVRINTENDENTI .....	113
1.4.4.	APPUNTATI E FINANZIERI .....	113
1.4.5.	UNIFICAZIONE DELLE PROCEDURE.....	114
<b>1.5.</b>	<b>FASI PROCEDURALI .....</b>	<b>114</b>
<b>1.6.</b>	<b>PROROGA DEI TERMINI PER LA CONCLUSIONE DELL'INCHIESTA.....</b>	<b>116</b>
<b>1.7.</b>	<b>SOSPENSIONE DELL'INCHIESTA.....</b>	<b>119</b>
1.7.1.	SEGUE: SOSPENSIONE PER PATOLOGIE CHE INCIDONO SULLA CAPACITÀ DI DIFESA .....	120
1.7.2.	SEGUE: SOSPENSIONE PER PENDENZA PENALE.....	122
<b>1.8.</b>	<b>RINNOVAZIONE DEGLI ATTI DELL'INCHIESTA .....</b>	<b>123</b>
<b>1.9.</b>	<b>ADEMPIMENTI PROCEDURALI.....</b>	<b>123</b>
1.9.1.	GENERALITÀ .....	123
1.9.2.	I FASE: L'INIZIATIVA, OVVERO LA DECISIONE DI AVVIARE L'INCHIESTA.....	124
1.9.3.	II FASE: LO SVOLGIMENTO DELL'INCHIESTA.....	124
1.9.4.	III FASE: LA DECISIONE CHE CONSEGUE ALLE RISULTANZE DELL'INCHIESTA	127
<b>1.10.</b>	<b>CIRCOSTANZE CHE POSSONO INFLUENZARE LO SVOLGIMENTO DELL'INCHIESTA..</b>	<b>128</b>
1.10.1.	TRASFERIMENTO DELL'INQUISITO .....	128
1.10.2.	SOSTITUZIONE DELL'INQUIRENTE .....	129
1.10.3.	NUOVI ADDEBITI.....	129
1.10.4.	DOCUMENTAZIONE POSTUMA .....	129
1.10.5.	SEGUE: CASI PARTICOLARI.....	130
1.10.6.	INSUFFICIENZA DI INDAGINI.....	131
1.10.7.	TERGIVERSAZIONI, CONTUMACIA O RINUNCIA DELL'INQUISITO .....	131
1.10.8.	SVOLGIMENTO DI PARTICOLARI INCOMBENTI ISTRUTTORI .....	132
<b>1.11.</b>	<b>REQUISITI DEI PRINCIPALI ATTI DELL'INCHIESTA.....</b>	<b>133</b>
1.11.1.	GENERALITÀ .....	133
1.11.2.	REQUISITI INERENTI ALL'AGENTE.....	133
1.11.3.	REQUISITI INERENTI ALLA FORMA .....	134
1.11.4.	COMUNICAZIONI E NOTIFICAZIONI.....	135
1.11.5.	L'ORDINE DI INCHIESTA.....	137
1.11.6.	LETTERA DI CONTESTAZIONE .....	137
1.11.7.	INDICE DEGLI ATTI .....	138
1.11.8.	RELAZIONE RIEPILOGATIVA .....	138
1.11.9.	DEDUZIONI DIFENSIVE.....	139
1.11.10.	DIFFIDE .....	139
1.11.11.	RAPPORTO FINALE .....	139
1.11.12.	PARERI GERARCHICI .....	139
1.11.13.	DECISIONE SULL'ESITO DELL'INCHIESTA.....	140
1.11.14.	SUPPLEMENTO D'ISTRUTTORIA.....	140
<b>1.12.</b>	<b>LA CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI.....</b>	<b>141</b>
1.12.1.	GENERALITÀ .....	141

1.12.2.	FORMA .....	142
1.12.3.	CONTENUTO .....	142
1.12.4.	SCHEMA ESEMPLIFICATIVO.....	143
<b>1.13.</b>	<b>L'ATTIVITÀ DELL'UFFICIALE INQUIRENTE.....</b>	<b>144</b>
1.13.1.	GENERALITÀ .....	144
1.13.2.	INCOMPATIBILITÀ .....	144
1.13.3.	L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA.....	145
1.13.4.	IL RAPPORTO FINALE.....	147
<b>2.</b>	<b>L'INTERVENTO DELL'ORGANO COLLEGIALE .....</b>	<b>148</b>
<b>2.1.</b>	<b>IL DEFERIMENTO .....</b>	<b>148</b>
2.1.1.	GENERALITÀ .....	148
2.1.2.	PRESUPPOSTI .....	148
2.1.3.	LA CESSAZIONE DALLA FERMA PER MOTIVI DISCIPLINARI.....	149
<b>2.2.</b>	<b>ADEMPIMENTI PROCEDURALI.....</b>	<b>150</b>
2.2.1.	I TERMINI.....	150
2.2.2.	CIRCOSTANZE CHE INCIDONO SUL DECORSO DEI TERMINI.....	152
2.2.3.	SEGUE: IMPEDIMENTO DEL GIUDICANDO .....	152
2.2.4.	SEGUE: IMPEDIMENTO DI UN MEMBRO DELL'ORGANO COLLEGIALE.....	154
2.2.5.	ATTI DELL'AUTORITÀ CHE ORDINA IL DEFERIMENTO .....	154
2.2.6.	ATTI DEL PRESIDENTE DELL'ORGANO COLLEGIALE .....	156
2.2.7.	SEDUTA DEL COLLEGIO .....	158
2.2.8.	IL PROCESSO VERBALE.....	159
2.2.9.	CASI PARTICOLARI DI COMPETENZA .....	159
2.2.10.	COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO O COMMISSIONE DI DISCIPLINA E CAUSE DI INCOMPATIBILITÀ .....	160
<b>2.3.</b>	<b>IL SUPPLEMENTO D'ISTRUTTORIA RICHIESTO DALL'ORGANO COLLEGIALE.....</b>	<b>160</b>
2.3.1.	GENERALITÀ .....	160
2.3.2.	FINALITÀ .....	160
2.3.3.	ADEMPIMENTI PROCEDURALI.....	161
2.3.4.	INFLUENZA SUL DECORSO DEI TERMINI.....	162
<b>2.4.</b>	<b>IL VERDETTO DELL'ORGANO COLLEGIALE .....</b>	<b>162</b>
2.4.1.	GENERALITÀ .....	162
2.4.2.	INFLUENZA SULLA DECISIONE FINALE .....	163
2.4.3.	IN PARTICOLARE: IL GIUDIZIO .....	164

## TITOLO QUINTO IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE DI CORPO

<b>1.</b>	<b>CARATTERI.....</b>	<b>165</b>
<b>2.</b>	<b>LA PROCEDURA DI RILEVAMENTO DELL'INFRAZIONE ED IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE.....</b>	<b>165</b>

<b>3.</b>	<b>PROCEDURA PER INFLIGGERE LA CONSEGNA DI RIGORE (ART. 66 R.D.M.)</b>	<b>167</b>
	.....	
3.1.	SEGUE: LA FASE PREPARATORIA E IL MILITARE DIFENSORE.....	167
3.2.	SEGUE: LA FASE ISTRUTTORIA. IL GIUDIZIO DELLA COMMISSIONE CONSULTIVA ...	168
3.3.	SEGUE: LA FASE DELIBERATIVA E LA COMUNICAZIONE DELLA DECISIONE ALL'INTERESSATO .....	170
<b>4.</b>	<b>LA CESSAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE SANZIONI</b> .....	<b>171</b>
4.1.	PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA E RELATIVA ISTRUTTORIA .....	171
4.2.	ASSUNZIONE DELLE DECISIONI .....	174

**TITOLO SESTO**  
**COMUNICAZIONE DATI RELATIVI A FATTI RILEVANTI SOTTO IL PROFILO**  
**PENALE O DISCIPLINARE**

<b>1.</b>	<b>GENERALITÀ</b> .....	<b>176</b>
1.1.	PREMESSA .....	176
1.2.	SEGNALAZIONI AL COMANDO GENERALE .....	176
1.2.1.	VICENDE CHE VANNO SEGNALATE AL COMANDO GENERALE .....	176
1.2.2.	VICENDE CHE NON VANNO SEGNALATE AL COMANDO GENERALE.....	177
<b>2.</b>	<b>COMUNICAZIONE DI DATI CONCERNENTI I PROCEDIMENTI PENALI</b> ....	<b>178</b>
2.1.	SEGNALAZIONE PRELIMINARE (COMUNICAZIONE SINTETICA).....	178
2.2.	NOTA DESCRITTIVA/RELAZIONE (COMUNICAZIONE ANALITICA).....	180
2.3.	AGGIORNAMENTO DEI DATI RELATIVI AL PROCEDIMENTO PENALE (COMUNICAZIONE SINTETICA) .....	180
<b>3.</b>	<b>COMUNICAZIONE DI DATI RELATIVI A FATTI DI NATURA DISCIPLINARE</b>	<b>182</b>
	.....	
3.1.	PREMESSA .....	182
3.2.	SEGNALAZIONE PRELIMINARE (COMUNICAZIONE SINTETICA).....	183
3.3.	RELAZIONE (COMUNICAZIONE ANALITICA) .....	183
3.4.	COMUNICAZIONE DI DATI CONCERNENTI I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI DI CORPO NEI CONFRONTI DI UFFICIALI.....	183
3.5.	COMUNICAZIONI INERENTI LA DECISIONE DI AVVIO (O MENO) DI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NEI CONFRONTI DEI SOLI ISPETTORI, SOVRINTENDENTI, APPUNTATI E FINANZIERI .....	184

## APPENDICE N. 1

### CRITERI DI VALUTAZIONE DELL'ILLECITO DISCIPLINARE

1.	PREMESSA .....	187
2.	GLI ILLECITI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....	187
2.1.	LA CORRUZIONE .....	190
2.2.	LA CONCUSSIONE .....	192
2.3.	PECULATO COMUNE E MILITARE.....	194
2.4.	COLLUSIONE CON TERZI PER FRODARE LA FINANZA.....	195
2.5.	ABUSO D'UFFICIO E ALTRE IPOTESI RESIDUALI .....	196
3.	FURTO / FURTO MILITARE.....	197
4.	COINVOLGIMENTO DI MILITARI DEL CORPO IN VICENDE RELATIVE ALL'USO DI SOSTANZE STUPEFACENTI .....	199
4.1.	VALUTAZIONE DISCIPLINARE DELLA CONDOTTA DEI MILITARI COINVOLTI IN VICENDE DELLA SPECIE.....	199
4.2.	DISPOSIZIONI DA SEGUIRE NEL CASO VENGA ACCERTATO L'USO DI DETTE SOSTANZE DA PARTE DI UN APPARTENENTE AL CORPO.....	201
5.	PERSEGUIBILITÀ DISCIPLINARE DEL PERSONALE LIBERO DAL SERVIZIO INCORSO IN INCIDENTI STRADALI .....	202

## APPENDICE N. 2

### CIRCOLARI ABROGATE

207

## TITOLO PRIMO ELEMENTI DI DIRITTO DISCIPLINARE

### 1. GENERALITÀ

#### 1.1. RAPPORTO DI SERVIZIO E STATO GIURIDICO

La soggezione dei pubblici dipendenti, ivi compreso il personale militare, alla potestà disciplinare dell'Amministrazione sorge con l'instaurazione del **rapporto di servizio**, previa assunzione, con formale atto di nomina, a seguito del regolare esperimento di apposito concorso (art. 97/3° co. Cost.).

Il rapporto di servizio comporta tra, chi ne è investito e l'Amministrazione, un complesso di doveri e diritti reciproci che, unitamente al sistema di sanzioni e garanzie ad esso collegato, costituisce lo **stato giuridico** del personale. Quest'ultimo, che rappresenta la posizione giuridica in cui l'ordinamento pone coloro che sono parte in un rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, è regolato, per le varie categorie di personale, da apposite leggi dette, appunto, di "stato".

#### 1.2. I DOVERI DEL PUBBLICO DIPENDENTE

Nel contesto di tali disposizioni, speciale rilievo è riconnesso alle norme che regolano l'esercizio del potere disciplinare ed il relativo sistema sanzionatorio, in quanto rivolte a garantire l'**osservanza dei doveri** imposti ai pubblici dipendenti per la realizzazione degli interessi pubblici sottesi all'instaurazione del rapporto di servizio, atteso che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost. ed art. 13 del D.P.R. n. 3/57) e sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti (art. 28 Cost.). La Carta Costituzionale (art. 97 Cost.) prevede, inoltre, che la Pubblica Amministrazione operi secondo i **principi generali di buon andamento ed imparzialità**, a corollario dei quali la recente normativa sull'azione amministrativa<sup>1</sup> ha operato uno specifico rimando ai **criteri generali di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza** che devono caratterizzare l'operato dei pubblici poteri.

Ricade quindi in capo a ciascun dipendente pubblico la responsabilità di fare propri - nei fatti - i principi generali dell'ordinamento ed a questi conformare i propri comportamenti ed atteggiamenti.

Per tutti i pubblici dipendenti, i **doveri** sono di massima enunciati nella **formula del giuramento** che il personale è tenuto a prestare in occasione dell'assunzione in servizio

---

<sup>1</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 concernente "Norme generali sull'azione amministrativa", come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21-2-2005).

(art. 11 D.P.R. n. 3/57). Tali doveri possono, essenzialmente, venire identificati nei seguenti (artt. 12 ss.):

- **fedeltà**, che consiste nell'obbligo di curare, nell'assolvimento delle proprie funzioni, l'esclusivo interesse dello Stato;
- **diligenza**, che consiste nell'obbligo di adempiere con puntualità, cura, impegno e ordine le mansioni affidate, sì da fornire il massimo rendimento;
- **legalità**, che consiste nell'obbligo di osservare puntualmente, nell'esercizio delle proprie funzioni, la Costituzione, le leggi ed ogni altra norma giuridica;
- **rettitudine**, che consiste nell'obbligo di operare, sia nelle relazioni d'ufficio che in quelle estranee all'ufficio, in conformità al buon costume, alla morale ed al diritto;
- **subordinazione**, che consiste nell'obbligo del rispetto e dell'obbedienza nei confronti dei superiori.

### **1.3. IL PUBBLICO IMPIEGO "PRIVATIZZATO" ED IL PERSONALE MILITARE**

Con il D.Lgs. n. 29/1993 (i cui precetti, per la parte d'interesse, sono stati successivamente ribaditi con il D.Lgs. n. 165/2001), è stato previsto che, per i lavoratori pubblici privatizzati, per i quali il rapporto di lavoro è ora disciplinato dal codice civile e dalle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa (art. 2), la definizione dei doveri spetti al **codice di comportamento** adottato per tutte le amministrazioni dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative, ed ai codici di comportamento adottati dalla singole amministrazioni, contenenti eventuali integrazioni e specificazioni al codice generale, recepiti **in allegato ai contratti collettivi** e coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare.

Quanto sopra determina la conseguente inapplicabilità al personale soggetto alla privatizzazione delle relative norme del T.U. n. 3 del 1957.

Il personale militare, invece, essendo stato espressamente escluso dalla privatizzazione del rapporto di impiego prevista dal D.Lgs. n. 29/93 e successive modificazioni, rimane tuttora disciplinato dai rispettivi ordinamenti.

In merito va osservato che, anche in virtù della deroga sopra indicata, lo stato giuridico del militare riveste connotati di assoluta peculiarità, anche nell'ambito del pubblico impiego, caratterizzandosi per una **speciale soggezione**, connotata dall'imposizione per legge di limitazioni nell'esercizio di alcuni dei diritti riconosciuti dalla Costituzione ai cittadini e dall'osservanza di particolari doveri, al fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze Armate (art. 52/1° co. Cost.; artt. 1 - 3 L. 11.07.1978 n. 382; art. 1 R.D.M.).

Infatti, la **natura delle funzioni svolte** dal personale militare, in specie dai militari del Corpo - ai quali per la loro duplice posizione di appartenenti alle Forze Armate dello

Stato ed alla forza pubblica (art. 1 L. 23.04.1959 n. 189) sono attribuiti sia compiti di difesa politico militare propri della generalità dei militari, sia di concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché di vigilanza e tutela degli interessi economico-finanziari dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione Europea - comporta e giustifica:

- in generale, come detto, l'esclusione dall'ambito di applicazione della privatizzazione del pubblico impiego, a favore del mantenimento, per tutte le FF.AA., del **rapporto di impiego pubblicistico** con la conseguente applicazione di **istituti propri o diversamente regolati** rispetto a quelli degli impiegati civili;
- in particolare, la previsione di **più pregnanti doveri** - in specie quello di **obbedienza**, che ha una intensità maggiore che in qualunque altro settore dell'ordinamento statale - finalizzati alla conservazione dell'ordine, alla realizzazione dei fini indicati dalla legge e ad imprescindibili esigenze di coesione della struttura militare, che costituiscono nel loro complesso la "**disciplina militare**".

Quest'ultima si caratterizza per la previsione di specifici vincoli di subordinazione gerarchica in quanto mira all'adesione intima del soggetto alle regole dell'istituzione militare, prima ancora che alla conformità formale del suo comportamento a norme predeterminate.

#### **1.4. LA DISCIPLINA MILITARE**

La disciplina militare è costituita dall'**insieme dei doveri dei militari** - previsti sotto forma di obblighi o di divieti di condotta afferenti sia il **servizio**, sia la **vita privata** - e che non sempre sono analiticamente descritti nelle norme giuridiche di riferimento, ma spesso vengono espressi attraverso concetti generali quali l'onore, il senso di responsabilità, lo spirito di corpo, la dignità ed il decoro. La conformità del comportamento del militare a tali principi è resa obbligatoria dal regolamento di disciplina militare.

I **doveri**, alla cui osservanza sono tenuti i militari, sono molteplici e derivano (art. 57 R.D.M.) da fonti diverse: leggi, regolamenti, ordini.

Quanto alle fonti normative (**leggi, regolamenti**), degne di nota sono le seguenti:

- **art. 54 Cost.**, sul dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi: costituisce il primo e più importante precetto per il personale militare, riconosciuto attraverso la sua integrale ricezione nella formula del giuramento (artt. 2-4 L. 11.07.1978 n. 382);
- **L. 11.07.1978 n. 382**, recante "Norme di principio sulla disciplina militare";
- **Regolamento di disciplina militare**, approvato con D.P.R. 18.07.1986 n. 545;
- **Regolamento sul servizio territoriale e di presidio**, approvato con D.M. (Ministero Difesa) 19.05.1973;

- **Regolamento di servizio interno** della Guardia di Finanza, approvato con D.M. (Ministero Finanze) 30.11.1991.

Ulteriori doveri derivano naturalmente agli appartenenti al Corpo dalle **rivestite qualifiche** di ufficiali (o agenti) di p.g. e p.t. ed agenti di p.s. e sono contemplati nel **codice di procedura penale**, nel **T.U. delle leggi di P.S.** e nella **legislazione speciale**.

Relativamente alle norme sul servizio d'istituto occorre infine far riferimento al "**regolamento di servizio** della Guardia di Finanza" - Bozza di stampa 1959 - approvato con determinazione del Comandante Generale del 14.10.1959.

Atti amministrativi di normazione interna parimenti vincolanti sono le **circolari**.

Quanto agli **ordini**, la specifica previsione penale della disobbedienza (art. 173 c.p.m.p.) dimostra la particolare rilevanza che, nell'ordinamento militare, ha il dovere di osservare le prescrizioni particolari impartite dal superiore, l'esecuzione delle quali deve essere pronta, rispettosa e leale (art. 5 R.D.M.). Il **dovere di obbedienza** è infatti il dovere caratteristico del militare, in conformità alla struttura gerarchica dell'ordinamento delle Forze armate.

Esistono tuttavia dei limiti normativamente stabiliti per tale sistema: il dovere che scaturisce dall'ordine è da ritenersi vincolante soltanto in quanto attinente alla disciplina, al servizio, non ecceda i compiti d'istituto, e sempre che non sia rivolto contro le istituzioni dello Stato ovvero la sua esecuzione non costituisca manifestamente reato (art. 4 L. 11.07.1978 n. 382).

### **1.5. L'INOSSERVANZA DEI DOVERI E LA SANZIONE**

La inosservanza dei doveri, la previsione dei quali è finalizzata a garantire il perseguimento del pubblico interesse dell'Amministrazione di appartenenza, importa la **applicazione di sanzioni** civili, penali o amministrative (art. 28 Cost.). Principio di carattere generale è che queste non si escludono a vicenda, in quanto esplicano la propria azione in sfere differenti, a tutela di interessi giuridici diversi. Ben può, quindi, essere sanzionato sul piano amministrativo un comportamento per il quale sia stata già irrogata condanna in sede penale. In particolare:

- le **sanzioni civili**, inerenti al concetto di responsabilità civile, incidono sulla sfera patrimoniale del soggetto e consistono nell'obbligo del risarcimento del danno eventualmente derivato dalle violazioni (dolose o colpose) poste in essere dal singolo nell'espletamento del servizio;
- le **sanzioni penali** intervengono nei casi in cui l'ordinamento considera la trasgressione degli obblighi inerenti al rapporto di servizio come violazione dell'ordine sociale generale, e cioè come illecito penale;

c. le **sanzioni amministrative** ineriscono a quel genere particolare di responsabilità amministrativa, propria dei rapporti di soggezione speciale in cui determinati soggetti si trovano rispetto all'ente da cui dipendono, nel contesto del rapporto di pubblico impiego: esse sole hanno **natura disciplinare** e la loro applicazione, a differenza di quelle civili e penali, rientra nella potestà della stessa Amministrazione. All'irrogazione delle sanzioni amministrative, o sanzioni disciplinari, si fa luogo previo accertamento delle responsabilità, nel contesto di apposito "procedimento disciplinare".

Va infine rilevato che, nell'ambito del rapporto di speciale soggezione cui è sottoposto il personale militare, talune violazioni ai doveri del servizio e della disciplina militare (art. 38 c.p.m.p.) ricevono ulteriore e più incisiva tutela attraverso la previsione di specifiche fattispecie di **reato militare** nel codice penale militare di pace. Trattasi, in sintesi, di comportamenti che, pur attenendo alla disciplina, hanno in più la possibilità di condizionare negativamente l'efficienza delle Forze armate ovvero la loro idoneità allo svolgimento dei compiti previsti dalla legge, configurando una lesione di interessi sostanziali dello Stato. I reati contro la disciplina militare sono pertanto posti a tutela non tanto della disciplina di per sé, per il rispetto della quale sono già previste apposite sanzioni amministrative, quanto della efficienza dell'apparato militare quale strumento di difesa dello Stato.

## 2. LA POTESTÀ DISCIPLINARE

### 2.1. DEFINIZIONE E FINALITÀ

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione, la potestà disciplinare è **rivolta a garantire l'adempimento dei doveri d'ufficio** e, di conseguenza, lo svolgimento ordinato delle funzioni e dei servizi pubblici. Viene esercitata a fronte della constatata violazione dei doveri connessi allo status del dipendente ed all'esercizio delle sue attribuzioni.

Quanto più elevati sono gli interessi e le finalità istituzionali dell'ente di appartenenza, tanto più stretti sono i vincoli derivanti dal rapporto disciplinare e più accentuato è il potere disciplinare. Ciò spiega perché **nei confronti del personale militare**, in specie se rivestito di pubbliche funzioni di polizia, il **rapporto disciplinare è più intenso** rispetto agli impiegati civili dello Stato, tanto da comportare l'irrogazione di sanzioni per determinate condotte afferenti la **vita privata** o poste in essere **dopo il collocamento in congedo, ovvero che incidono**, limitandola, **sulla libertà di autodeterminazione**.

L'esercizio della potestà disciplinare è collegato alla **posizione gerarchica** occupata dagli appartenenti alla Pubblica Amministrazione, per cui al superiore spetta il controllo sull'osservanza dei doveri dei subordinati. Ne consegue che la contestazione

dell'infrazione e la irrogazione della sanzione competono alla **autorità gerarchica sovraordinata** al dipendente che ha commesso l'infrazione.

## 2.2. AUTORITÀ COMPETENTI

Relativamente al personale del Corpo tali autorità sono individuate dalle rispettive **leggi di stato** per le sanzioni di stato e dal **regolamento di disciplina militare** per quelle di corpo.

In linea generale, dall'individuazione degli organi competenti possono dedursi i seguenti principi di carattere generale:

- **elevazione progressiva**, secondo la categoria di appartenenza del manchevole e la gravità della sanzione, **del livello gerarchico** competente ad infliggere quest'ultima (dal "qualsiasi superiore" per il richiamo - art. 62 R.D.M. - al Ministro dell'Economia e delle Finanze per le sanzioni di stato).

Al riguardo va precisato che, in aderenza al principio della separazione tra funzioni di indirizzo politico, affidate alle Autorità di Governo, e di gestione amministrativa, attribuite invece al personale dirigenziale, sancito dal D.Lgs. n. 165/01, tutti gli atti ed i provvedimenti di gestione del personale, e quindi anche quelli aventi natura disciplinare, seppur originariamente rimessi dalla normativa in capo al Ministro, devono ora intendersi traslati al Comandante Generale, quale titolare di ufficio dirigenziale generale (art. 16 D.Lgs. n. 165/01);

- **maggior complessità del procedimento** e progressiva articolazione delle autorità che partecipano al suo svolgimento, in funzione della gravità della sanzione.

### 2.2.1. SEGUE: ASSENZA DEI COMANDANTI TITOLARI E FUNZIONE VICARIA

Nei casi di assenza, per cause diverse, delle Autorità competenti ai sensi del paragrafo precedente, il potere di irrogare le sanzioni disciplinari di corpo, nonché di formulare proposte e pareri o di assumere decisioni con riferimento ai procedimenti disciplinari di stato spetterà, a garanzia della continuità dell'azione di comando ed in aderenza ai principi generali del diritto amministrativo in tema di supplenza o sostituzione, **all'Ufficiale** che rivesta *ad interim* la qualifica di Comandante di Corpo/Reparto, nei **limiti del potere** spettante al **reciproco titolare** della funzione.

In tal senso il supplente ha non solo il diritto, ma anche il dovere di esercitare i poteri inerenti all'ufficio<sup>2</sup>.

Pertanto, **in assenza di previsioni normative** che escludano espressamente l'esercizio del potere disciplinare dal novero delle funzioni legittimamente poste in essere

---

<sup>2</sup> Cfr. sul tema Consiglio di Stato - Sez. I - 29 agosto 2001, n. 867 e Cassazione Civile Sez. III - 16 luglio 2002, n. 10285.

dal **Comandante interinale**, se ne deduce che quest'ultimo **ha in sé i medesimi poteri ed attribuzioni del titolare, anche in campo disciplinare**.

Ciò non di meno, va anche tenuto in debito conto il fatto che - come si specificherà meglio oltre - un **corretto ed equo esercizio del potere disciplinare** presuppone, tra l'altro, un'approfondita conoscenza della vicenda in esame, ma anche una ponderata valutazione della personalità del manchevole e dei suoi precedenti di servizio, che almeno in certe circostanze può essere utilmente garantita solo da parte del Comandante titolare.

Per questo motivo è preferibile che l'esercizio della potestà disciplinare sia rimesso, per quanto possibile, e nel pieno rispetto del diritto di difesa dell'interessato, all'Autorità titolare del comando.

A tal fine il **Comandante interinale**, avrà cura di:

- **valutare**, con riferimento alle concrete circostanze di ciascun caso, **se ed in che misura non sia possibile attendere il rientro del Comandante titolare**, tenendo comunque conto dell'esigenza di evitare inerzie che possano ledere la piena legittimità del procedimento;
- **operare**, ove si debba comunque procedere, **con assoluta attenzione e ponderatezza**, acquisendo ogni possibile elemento di valutazione, esaminando con estrema attenzione tutti gli atti e documenti personali e/o matricolari del manchevole.

### 2.3. CARATTERI

La **potestà disciplinare**:

- costituisce **esercizio di potere discrezionale**, per cui risultano inammissibili, in sede di giurisdizione di legittimità, una cognizione autonoma del fatto da parte del giudice amministrativo ed un suo sindacato in ordine agli apprezzamenti di merito della P.A.<sup>3</sup>;
- si configura come **potere-dovere**, in quanto esercitato nel pubblico interesse. Ove l'Amministrazione accerti la sussistenza degli estremi di un illecito, non può infatti esimersi dal dar corso alla procedura per l'inflizione delle relative misure sanzionatorie.

Oltre all'irrogazione delle sanzioni disciplinari, rientra nell'esercizio della potestà disciplinare anche l'adozione di **misure di carattere provvisorio (sospensione precauzionale dall'impiego)**, ovvero di quei provvedimenti che non costituiscono vere e proprie sanzioni (diffide e richiami informali, ammonizioni e deplorazioni), bensì **esercizio di un potere di supremazia** dell'Amministrazione nei confronti dell'operato del dipendente.

---

<sup>3</sup> Cfr. Consiglio di Stato - Sez. IV - 28 gennaio 2002, n. 248; idem 30 ottobre 2001, n. 5868.

## 2.4. MOMENTO INIZIALE

La soggezione alla potestà disciplinare **sorge con l'instaurazione del rapporto d'impiego**, in virtù del quale trova esplicazione lo speciale vincolo di supremazia che lega il dipendente allo Stato.

Ne consegue che l'Amministrazione **non** può vagliare in via disciplinare condotte tenute dal militare **prima del suo incorporamento**, anche se per le stesse sia intervenuta condanna penale in epoca successiva alla immissione in servizio in quanto deve, in ogni caso, aversi riguardo all'epoca di verifica dei fatti.

## 2.5. LE VICENDE DEL RAPPORTO D'IMPIEGO

Le vicende del rapporto d'impiego, emergenti durante il suo svolgimento, sono **normalmente irrilevanti** ai fini della soggezione alla potestà disciplinare. In particolare, l'esplicazione di quest'ultima non è subordinata alla presenza in servizio del militare. Ben può, pertanto, essere sottoposto a procedimento disciplinare il personale che si trovi in posizioni di stato diverse da quella di effettivo servizio, e cioè in **aspettativa** (per qualsiasi causa) o **sospeso dall'impiego**<sup>4</sup>. Ciò risponde, comunque, ad esigenze di tempestività dell'avvio dell'accertamento, riconosciute sia per le sanzioni di corpo (art. 59 R.D.M.: "il procedimento disciplinare deve essere instaurato senza ritardo") che per quelle di stato (sent. C.Cost. n. 104/91, art. 9 L. 07.02.1990 n. 19 e art. 5 L. 27.03.2001 n. 97), che evidentemente risulterebbero disattese se subordinate - peraltro immotivatamente, attesa l'assenza di una previsione normativa in tal senso - ad un rientro in servizio che potrebbe intervenire a distanza di anni se non affatto (laddove durante l'aspettativa o la sospensione dal servizio sopravvenga una causa di risoluzione del rapporto, la quale peraltro per il caso delle sanzioni di corpo preclude l'avvio del procedimento disciplinare).

Ciò che **può variare**, per il personale in aspettativa o sospeso dal servizio, è solo **la dipendenza gerarchica** e quindi l'autorità competente ad avviare il procedimento disciplinare (art. 51 n. 3 R.D.M. per le sanzioni di corpo) ovvero a formulare proposte al riguardo.

Per le stesse ragioni, parimenti sottoposto alla potestà disciplinare è il personale **ricoverato in luoghi di cura** (art. 51 n. 4 R.D.M.).

**Diverso è il caso** del personale che, pur nella posizione di stato di servizio effettivo, si trovi a non prestare temporaneamente servizio per cause non incidenti sulla struttura del rapporto di impiego (**licenza, riposo medico**). Data la **transitorietà** di situazioni della specie, che per l'ambito temporale in cui sono necessariamente contenute non sono normalmente idonee a pregiudicare la tempestività dell'avvio dell'accertamento, ben potrà quest'ultimo (beninteso, nel rispetto dei termini di legge eventualmente imposti per

---

<sup>4</sup> C.d.S. - Sez.V - 13 marzo 2000, n. 1308.

l'avvio del procedimento disciplinare) attendere il materiale rientro in servizio dell'interessato, sì da consentirgli la migliore esplicazione del diritto di difesa.

## 2.6. MOMENTO FINALE

Sulla cessazione della potestà disciplinare occorre invece distinguere:

- la **potestà sanzionatoria di corpo** (sanzioni previste dal R.D.M.), che **ha termine con la cessazione dal servizio** attivo (art. 5/2° co. L. 11.07.1978 n. 382). Pertanto, qualora sia stato avviato un procedimento disciplinare di corpo, l'autorità che procede deve interromperlo alla data del collocamento in congedo del militare, emanando un apposito provvedimento di archiviazione nel quale sarà fatta menzione dei motivi che hanno condotto all'avvio del procedimento e di tutti gli atti compiuti fino al momento dell'archiviazione.

Conseguentemente, se dei militari sottoposti a procedimenti di natura disciplinare, non ancora conclusi, chiedano la rescissione del rapporto d'impiego - sia che si tratti di allievi, che di militari in ferma o in servizio permanente - il competente Comando di corpo, contestualmente alla notizia della domanda di congedo, deve rappresentare le pendenze disciplinari al superiore comando di vertice cui è demandata ogni decisione in merito e non potrà in nessun caso disporre l'invio in congedo del richiedente fin tanto che quest'ultimo non abbia comunicato le proprie determinazioni. Vale inoltre ricordare che, qualora la cessazione dal servizio intervenga, invece, mentre il militare sta scontando una consegna o addirittura il giorno stesso in cui gli è stato notificato il provvedimento sanzionatorio, il collocamento in congedo impedirà che la sanzione inflitta venga scontata;

- la **potestà sanzionatoria** prevista dalle leggi **di stato**, che - a differenza di quella di cui al precedente alinea e di quanto avviene per gli impiegati civili - viene **esercitata anche nei confronti del personale in congedo**, in virtù della conservazione della qualità di militare e del grado da parte dei dipendenti militari.

Il personale in congedo, pur non essendo più soggetto agli obblighi connessi al servizio e all'esercizio delle sue funzioni, è sempre tenuto ad una condotta compatibile con la dignità e l'onore del grado rivestito.

La **cessazione dal servizio** non è pertanto nè causa preclusiva dell'avvio dell'accertamento nè, a maggior ragione, interruttiva di quello già in corso.

Purtuttavia, essa influenza l'esercizio del potere disciplinare in quanto:

- **può variare l'autorità disciplinare competente**, laddove la residenza (in relazione alla quale viene determinata l'iscrizione nella forza in congedo) individuata dal militare all'atto dell'invio in congedo - e successivamente accertata, al momento dell'avvio del procedimento disciplinare - insista su una circoscrizione territoriale diversa da quella del reparto nell'ambito del quale prestava servizio;
- **cambia la tipologia delle sanzioni irrogabili.**

### 3. L'ILLECITO DISCIPLINARE

#### 3.1. FONTI NORMATIVE

**Mancando una specifica normativa** organica, i principi generali dell'illecito disciplinare devono essere desunti da una **applicazione analogica e coordinata** delle seguenti fonti:

- a. **codice penale e codice penale militare di pace**, per la parte in cui sanciscono regole che costituiscono espressione di principi giuridici generali e non di principi specifici del diritto penale, quale, ad esempio, il **principio di tassatività dell'illecito**;
- b. **L. 24.11.1981 n. 689**, laddove sancisce alcuni "principi generali" (artt. 1-5) non specificamente riferiti alle sanzioni amministrative pecuniarie, i quali rappresentano, del resto, l'estensione agli illeciti amministrativi di regole tradizionali riconosciute dal codice penale;
- c. **legge sui principi della disciplina militare** (legge n. 382/1978);
- d. **regolamento di disciplina militare** (D.P.R. n. 545/1986);
- e. **T.U. degli impiegati civili dello Stato** (D.P.R. 10.01.1957 n. 3), nella misura in cui contempla disposizioni di carattere generale compatibili con lo status dei militari e con i precetti contenuti nel R.D.M. e nelle leggi di stato in vigore per ciascuna categoria di personale militare.

#### 3.2. CARATTERI DELL'ILLECITO

L'illecito disciplinare è connotato dalle seguenti caratteristiche che lo differenziano dall'illecito penale:

- a. **indeterminatezza**, non essendo applicabile in tale materia il principio della tassatività (o "stretta legalità") propria delle fattispecie di reato, di cui agli artt. 25/2° co. Cost. e 1 c.p.. In particolare, la prevalente giurisprudenza è nel senso dell'irrilevanza in campo disciplinare del principio della tassatività, in quanto, più che la qualificazione giuridica dei fatti, **ciò che conta è la loro precisa contestazione**, quale mezzo necessario e sufficiente all'incolpato per svolgere le sue difese e al giudice per esercitare il controllo di legittimità.

Si è del resto già avuto modo di osservare che in campo disciplinare, a differenza che in quello penale, vengono sanzionati fatti e comportamenti non solo in quanto previsti da singole norme (leggi e regolamenti - art. 57 R.D.M.) ma anche in quanto contemplati in ordini (stesso art. 57) o ricompresi in ipotesi concettuali (onore, decoro, dignità del grado, etc.) di carattere generale. Quindi, poichè le norme di legge o regolamentari non definiscono singole fattispecie di violazioni disciplinari (come il codice penale per i reati), **è la stessa Amministrazione che con la configurazione e contestazione dell'addebito, stabilisce il rapporto tra l'infrazione e il fatto**, il quale viene ad

assumere rilevanza disciplinare in base ad un apprezzamento di larga discrezionalità. Al pari discrezionale sarà anche il successivo giudizio in ordine alla gravità delle infrazioni addebitate e della conseguente sanzione da irrogare, potendo quest'ultima giudicarsi illegittima solo in caso di evidente sproporzione rispetto ai fatti contestati ed accertati. Per giurisprudenza costante e condivisibile, infatti, la misura della sanzione irrogata, ove non illogica e manifestamente sproporzionata, sfugge al sindacato del giudice amministrativo, quale espressione di una tipica valutazione discrezionale<sup>5</sup>.

Una **parziale eccezione** al principio di indeterminatezza è tuttavia contemplata dal regolamento di disciplina militare laddove, in attuazione delle norme di principio sulla disciplina militare (art. 14 L. 11 luglio 1978 n. 382), ha elencato tassativamente (all. C allo stesso R.D.M.) taluni dei comportamenti che possono essere perseguiti con la **consegna di rigore** (la stessa disposizione precisa tuttavia - così riaffermando in sostanza il principio dell'indeterminatezza - che possono altresì comportare l'irrogazione di tale sanzione, oltre a fatti previsti come reato per i quali non sia stato richiesto il procedimento, anche fatti che abbiano comunque determinato un giudizio penale);

- b. **imprescrittibilità**, in virtù della quale può essere sanzionato il dipendente che ha commesso una infrazione anche remota, senza limiti di tempo. Ciò in quanto, a differenza che nel campo penale (art. 157 c.p.), manca una norma che ponga espressamente un termine alla pretesa punitiva dell'Amministrazione.

Occorre tuttavia precisare che, **se è imprescrittibile l'illecito** in sé, avuto riguardo al tempo in cui fu commesso, **è invece soggetto a prescrizione** (*rectius*: perenzione) **l'esercizio dell'azione disciplinare** quando siano contemplati per legge dei termini per il suo avvio. In definitiva, **ai fini della tempestività dell'azione disciplinare non rileva** il momento in cui fu commessa la mancanza (che può, appunto, essere lontano nel tempo), ma quello a decorrere dal quale l'Amministrazione può, in relazione allo stesso fatto, esercitare la pretesa punitiva, e cioè:

- **la conoscenza del fatto** per le violazioni di natura amministrativa;
- **l'irrevocabilità della sentenza, la formale comunicazione ovvero la notizia della sentenza irrevocabile** (secondo i casi) per le vicende sottoposte al preventivo vaglio dell'A.G..

### **3.3. L'ELEMENTO OGGETTIVO: LA CONDOTTA**

Può considerarsi **illecito disciplinare** qualsiasi **comportamento colposo o doloso, contrario ai doveri del servizio e della disciplina** indicati dalla Legge, dai regolamenti militari, o conseguenti all'emanazione di un ordine, imputabile al dipendente in servizio ed al di fuori di esso (art. 38 c.p.m.p. e art. 57 R.D.M.).

---

<sup>5</sup> C.d.S. - Sez. IV - 30 maggio 2001, n. 2959; idem 28 gennaio 2002, n. 449; T.A.R. Veneto - Sez.I - n. 4656/2003.

L'**azione** (o l'**omissione**, ben potendo la condotta illecita consistere in un non-fare, quale ad es. la mancata osservanza di determinati precetti) deve essere **idonea a determinare l'evento** costituente l'infrazione.

**Si prescinde dall'esistenza di un danno patrimoniale** per l'Amministrazione, il quale, se può aggravare la responsabilità dell'incolpato, non costituisce tuttavia elemento essenziale, rilevando, piuttosto che gli effetti economici, quelli negativi sull'efficienza e funzionalità della struttura.

Parimenti, come si è già accennato, si prescinde dalla circostanza che la **condotta** oggetto della contestazione sia stata tenuta **in servizio o al di fuori di esso**. Il peculiare status degli appartenenti al Corpo fa sì che anche vicende attinenti alla vita privata siano suscettibili di sanzione disciplinare ove, per le modalità della condotta o la risonanza dell'accaduto, queste possano arrecare disdoro all'immagine o alla funzionalità del Corpo.

In proposito va precisato che sebbene l'art. 5 della legge n. 382/78 abbia fissato limiti espressi per l'applicabilità del R.D.M. al personale che:

- svolge attività di servizio;
- si trova in luoghi militari o comunque destinati al servizio;
- indossa l'uniforme;
- si qualifica, in relazione a compiti di servizio, come militare o si rivolge ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali,

i militari in ogni caso, e quindi anche quando non si trovano in una delle quattro condizioni che comportano l'obbligo di integrale osservanza del R.D.M., debbono osservare le disposizioni che concernono i doveri attinenti al giuramento prestato, al grado, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari, in conformità alle vigenti disposizioni di Legge (art. 5, 4° comma cit. legge n. 382/78).

Della anti giuridicità, ossia della contrarietà del comportamento agli obblighi sanciti da leggi, regolamenti e ordini, si è già argomentato in precedenza. Basterà qui aggiungere, quale ulteriore manifestazione della più ampia discrezionalità esistente in campo amministrativo, che non costituisce preclusione, al configurarsi dell'illecito disciplinare, la **tolleranza** usata dall'Amministrazione **per il passato** in ordine a fatti costituenti analoghe mancanze.

### **3.4. LE CAUSE OGGETTIVE DI ESCLUSIONE DELL'ILLECITO**

Come in campo penale, anche in quello amministrativo è riconosciuta l'esistenza di situazioni particolari nelle quali un **fatto**, di regola costituente illecito, viene **imposto o consentito dalla legge**, rimanendo in conseguenza **esente da sanzione**. Quali cause di esclusione dell'illiceità del fatto sono da rammentare (artt. 51 - 52 - 53 - 54 c.p.; art. 4 L. n. 689/1981):

- a. **l'esercizio di un diritto**, che ha acquistato speciale valenza nell'ambito disciplinare con l'entrata in vigore della legge n. 382/1978, la quale:
- nello statuire che ai militari spettano i diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini, sancisce il riconoscimento e regola l'esercizio, in particolare, dei diritti politici, di riunione, di associazione, di informazione, di pubblica manifestazione del pensiero e della libertà di movimento (artt. 29 - 34 R.D.M.). L'esimente, naturalmente, opera nella misura in cui vengano rispettate le limitazioni previste nell'esercizio di tali diritti al fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze Armate (art. 3/1° co. L. n. 382/1978);
  - ha abrogato (art. 22) l'art. 40 c.p.m.p. il quale precludeva l'applicazione nell'ambito penale militare della particolare causa di esclusione;
- b. **l'adempimento di un dovere**, fattispecie rilevante nel contesto militare dove l'ordine del superiore gerarchico è fonte primaria dei doveri del dipendente (art. 57/1° co. R.D.M.) ed il precetto dell'obbedienza è assoluto (art.5/2° co. R.D.M.). Se pertanto viene commessa violazione per ordine dell'autorità, della stessa risponde il superiore che ha dato l'ordine (salvo che non si tratti di ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, poichè in tal caso vi è il dovere di non eseguirlo ex art. 25 n. 2 R.D.M.), mentre dell'illecito provocato risponderanno sia chi ha impartito sia chi ha eseguito l'ordine "palesamente illegittimo";
- c. **l'uso legittimo delle armi**, anch'essa degna di speciale menzione in considerazione del fatto che la Guardia di Finanza è un corpo armato dello Stato investito di funzioni di polizia;
- d. **la legittima difesa e lo stato di necessità**, per le quali si rinvia integralmente alle norme del codice penale.

In presenza di un fatto che di regola configura una violazione disciplinare, l'autorità gerarchica dovrà pertanto verificare che non ricorra una delle descritte circostanze oggettive, che eliminano il carattere di illiceità della condotta.

**Permane, invece, responsabilità** valutabile disciplinarmente nei casi di:

- **eccesso colposo** (art. 55 c.p.), quando esistono i presupposti delle cause di giustificazione, ma questi vengono oltrepassati colposamente (ossia per negligenza, imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline);
- **errore colposo** (art. 59 c.p.), quando per errore imputabile a colpa vengono ritenute sussistenti cause di giustificazione che in realtà non esistono.

### 3.5. L'ELEMENTO SOGGETTIVO

**Per la configurabilità di un illecito disciplinare sono richieste:**

- a. in primo luogo la **capacità di intendere e di volere**. Anche se normalmente implicita nella valutazione di idoneità psicofisica al servizio militare incondizionato, è infatti possibile che essa in casi particolari risulti al momento della commissione dell'illecito esclusa o diminuita, per effetto di una infermità, latente o sopravvenuta, di natura mentale.

Vale, inoltre, rammentare che è **soggetto alla potestà disciplinare**:

- sia di “stato”, sia di “corpo”, il personale **in convalida o aspettativa per infermità temporanea**;
  - di “stato”, il personale collocato **in congedo per riforma**, in quanto riconosciuto permanentemente non idoneo al servizio militare incondizionato, in relazione a fatti illeciti commessi sia prima dell'insorgere, che durante la sussistenza dell'infermità. È, quindi, evidente in tali casi la necessità di accertare se, al momento della violazione posta in essere, sussistesse la capacità di intendere e di volere;
- b. in secondo luogo la **coscienza e volontà dell'azione**. A differenza che in campo penale, **non è richiesto l'elemento intenzionale** (c.d. dolo, art. 43 c.p.) dell'aver voluto scientemente commettere un fatto contrario ai propri doveri (art. 2 L. n. 689/1981). **Dell'intenzionalità o meno dell'infrazione occorre, invece, tener conto ai fini della graduazione della responsabilità** e, quindi, della commisurazione dell'entità della sanzione, secondo quanto stabilito dall'art. 60 n. 3 lett. a) R.D.M.. Pertanto, poichè il mero fatto che l'Amministrazione abbia subito un danno non è sufficiente a configurare una responsabilità disciplinare, non essendo imputabile l'illecito a mero titolo di responsabilità oggettiva, occorre sempre accertare che esso sia **quanto meno la conseguenza di una colpa** (quale qualificata dall'art. 43 c.p.) **del dipendente**.

### 3.6. LE CAUSE SOGGETTIVE DI ESCLUSIONE DELL'ILLECITO

In definitiva, ai fini dell'imputabilità di un fatto in sede disciplinare, è sempre necessaria la riferibilità psichica del medesimo al suo autore. Ne consegue che:

- a. **non sono punibili**, in relazione a quanto si è già detto nel precedente paragrafo, **i fatti commessi in stato di incapacità psichica, salvo**, naturalmente, **che lo stato di incapacità sia da far risalire a colpa** (è il caso, ad esempio, dell'**assunzione di sostanze stupefacenti**) o venga addirittura preordinato.

A tal proposito è opportuno distinguere l'**incapacità psichica** in quanto sussistente:

- **al momento del fatto**, della quale si sta ora argomentando e che rileva quale causa soggettiva di esclusione dell'illecito;
- **durante il procedimento disciplinare**, che invece - in quanto incidente sulle capacità difensive - può eventualmente comportare la sospensione del procedimento;

- b. è **parimenti esclusa la punibilità** in presenza di **errore di fatto scusabile**, che si configura quando il militare ignora o ha una conoscenza errata, senza sua colpa, di uno degli elementi materiali costitutivi dell'illecito;
- c. **sussiste, invece, la responsabilità** in presenza di **errore di diritto**, essendo irrilevante l'affermazione da parte del militare di ignorare doveri previsti da norme giuridiche (per l'inescusabilità dell'ignoranza dei doveri derivanti dallo status militare vgs. art. 39 c.p.m.p.).

### 3.7. LA VALUTAZIONE DELL'ELEMENTO SOGGETTIVO

Va, infine, osservato che la valutazione dell'elemento soggettivo dell'illecito disciplinare (ossia della "colpevolezza") costituisce un **giudizio di merito, insindacabile in sede di legittimità se non per evidenti ragioni di contraddittorietà, illogicità e travisamento dei fatti.**

È, peraltro, consentito al giudice amministrativo estendere, in rapporto alla sanzione irrogata, il controllo di legittimità all'esistenza e pertinenza del comportamento dell'inquisito in ordine alla violazione di un obbligo disciplinare.

### 3.8. LE CIRCOSTANZE

Anche in campo disciplinare l'illecito può essere connotato da circostanze, ossia da **elementi accessori della fattispecie, che aggravano o attenuano la responsabilità.** Manca tuttavia, a differenza di quanto previsto dal codice penale (in particolare artt. 61 - 62), **una esplicita e tassativa individuazione** di tali circostanze (in virtù del principio della indeterminatezza dell'illecito), nè sono determinati i limiti quantitativi dei correlati aumenti o diminuzioni della pena. La valutazione di tali elementi è pertanto caratterizzata **in campo amministrativo da maggiore discrezionalità** - sia quanto alla individuazione sia quanto agli effetti - e rientra nel più ampio contesto della valutazione della condotta e della personalità del militare ai fini della graduazione della sua responsabilità.

È, comunque, possibile individuare, di massima, **le circostanze del fatto che acquistano rilievo in sede di valutazione dell'illecito, avendo riguardo:**

- a. **alle fattispecie previste dagli artt. 47 (aggravanti) e 48 (attenuanti) del c.p.m.p.** per i reati militari che, si rammenta, hanno anch'essi natura di trasgressione disciplinare (art. 38 c.p.m.p.). In particolare, sono **degne di menzione** perchè frequentemente ricorrenti:
  - **tra le aggravanti "l'essere rivestito di un grado o investito di un comando" e "l'aver commesso il fatto alla presenza di tre o più militari, o comunque in circostanze di luogo per le quali possa verificarsi pubblico scandalo".** Quest'ultima, in particolare, riafferma la rilevanza della condotta del militare non

solo per il fatto in sè, ma anche per i riflessi sulla immagine ed il prestigio del Corpo di appartenenza;

– **tra le attenuanti l'aver commesso il fatto "per eccesso di zelo nell'adempimento dei doveri" o "per i modi non convenienti usati da altro militare";**

b. **ai criteri di cui all'art. 60 R.D.M.**, che si riferisce, in particolare, alle **infrazioni intenzionali** ed a quelle **commesse in presenza o in concorso con altri militari**. Anche il R.D.M. riconnette, inoltre, rilievo al **grado rivestito**, attraverso la **previsione di una sanzione più severa per il militare più elevato in grado o più anziano**.

Va in ultimo ribadito che la graduazione dell'entità della sanzione in funzione delle circostanze è rimessa alla **valutazione del superiore gerarchico** (in tal senso l'art. 60 n. 3 R.D.M. il quale, in presenza di aggravanti, statuisce la punizione dell'infrazione secondo il **criterio** ampiamente discrezionale del **"maggior rigore"**).

### **3.9. I CRITERI PER LA COMMISURAZIONE DELLA SANZIONE**

L'attività valutativa discrezionale permette all'Autorità Amministrativa di utilizzare la potestà disciplinare con **equità**, colmando così, nel giudizio, il divario tra l'astrattezza della fattispecie legale e la concretezza del singolo caso giudicato. In questo senso il giudizio sulla gravità della condotta non può non discendere dall'esame delle circostanze specifiche nelle quali il manchevole ha operato.

**Nella commisurazione della sanzione**, in virtù del principio generale sancito dall'art. 133 c.p., **occorre valutare**:

a. **l'elemento oggettivo**, cioè la **gravità della mancanza** (art. 60 n. 1 R.D.M.), quale configurata da:

- **natura e specie della violazione;**
- **modalità dell'azione** (mezzi, oggetto, tempo, luogo);
- **intensità del dolo e grado della colpa;**
- **eventuale presenza di circostanze aggravanti o attenuanti.**

Costituisce, infatti, regola di carattere generale nel procedimento disciplinare, l'esigenza che la sanzione comminata sia proporzionata alla gravità dei fatti contestati.

Nel corretto uso del potere disciplinare rientra dunque la **valutazione di tutti gli elementi a disposizione**, comprese le vicende penali. Infatti, ove l'infrazione disciplinare trovi corrispondenza in un fatto costituente reato, la rilevanza penale del comportamento del pubblico dipendente non impedisce la sua considerazione ai fini disciplinari, in quanto la valutazione del giudice penale e dell'autorità amministrativa attengono a sfere di interessi diverse (ordinamento generale nel primo caso, rapporto speciale interno all'Amministrazione di appartenenza nel secondo caso).

Purtuttavia l'azione giudiziaria penale, come si vedrà oltre, esplica diversi effetti sull'accertamento disciplinare;

b. l'**elemento soggettivo**, cioè la **personalità del manchevole**, quale desumibile da un giudizio complessivo.

I parametri per la formazione di tale giudizio sono forniti dall'art. 60 n. 2 R.D.M., il quale prescrive che nel determinare specie e durata della sanzione occorre considerare, oltre al tipo di mancanza ed alla gravità della stessa (cioè oltre all'elemento oggettivo di cui è cenno sub a.):

- i **precedenti di servizio e disciplinari**, quali desumibili dalla documentazione personale e caratteristica, della quale è, infatti, previsto l'invio, con particolare riferimento al procedimento disciplinare di stato, al Consiglio - o Commissione - di disciplina. Essi devono essere considerati sia in senso favorevole che sfavorevole. Quindi, se l'"ottima condotta" attenua la sanzione (art. 48 c.p.m.p.)<sup>6</sup>, i precedenti di servizio negativi influiranno nel senso di aggravarla. In tale contesto rientra l'argomento della recidiva, di cui si tratterà di seguito;
- **il grado**. Si è già argomentato circa la rilevanza nel contesto militare del principio generale secondo cui la responsabilità dell'incolpato è maggiore quanto più elevato è il suo grado. Ciò trova espressione normativa nell'aggravante di cui all'art. 47 n. 2 c.p.m.p. e conferma nell'art. 21 R.D.M.. Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che il dovere del superiore, di dare l'esempio del rispetto della disciplina e della rigorosa osservanza dei regolamenti, è tanto più imperioso quanto più elevato è il suo grado;
- **l'età e l'anzianità di servizio**, nel senso che il fatto sarà da valutare tanto più grave quanto maggiore è l'anzianità del militare e, quindi, il grado di maturità e consapevolezza dei propri doveri che sarebbe lecito aspettarsi.

In definitiva, anche nel procedimento disciplinare, non diversamente da quello penale, la sanzione comminabile deve essere commisurata alla gravità dei fatti accertati, valutati con **giusto equilibrio**, e quindi **secondo criteri di ragionevolezza e di buon senso**, tenendo nel debito conto il contesto nel quale i fatti si sono verificati, la complessiva personalità del loro autore, le motivazioni che lo hanno indotto a commettere l'illecito.

### 3.10. LA RECIDIVA

La recidiva è un altro degli istituti penalistici la cui valenza generale ne ha comportato l'applicazione anche nel campo delle sanzioni amministrative. **Trova riconoscimento:**

a. **per gli impiegati civili**, non privatizzati, nell'art. 86 T.U. n. 3/1957, secondo il quale all'impiegato che incorre in una infrazione della stessa specie di quella per la quale è

---

<sup>6</sup> Va comunque rammentato che *"In ogni caso, i buoni precedenti comportamentali non costituiscono ostacolo all'irrogazione di una sanzione disciplinare anche di carattere radicale"* C.d.S. - Sez. IV - 7 marzo 2001, n. 1312.

stato già sanzionato, “può essere inflitta la sanzione più grave di quella prevista per l’infrazione stessa”;

- b. **per il personale militare** nell’art. 60 n. 3 lett. d) R.D.M., il quale prevede che le infrazioni ricorrenti con carattere di recidività “vanno punite con maggior rigore”.

**Altre norme** del R.D.M. che sanciscono l’applicazione della recidiva sono gli artt. 63 n. 1 (rimprovero), 64 n. 1 lett. b) (consegna) e le fattispecie di cui ai nn. 23 - 25 - 26 - 31 - 32 - 33 - 35 dell’all. C (consegna di rigore), le quali ultime fanno, secondo i casi, riferimento ai concetti di abitualità, ripetizione e reiterazione.

Occorre precisare che quelle appena evidenziate sono tutte ipotesi di **recidiva c.d. specifica o aggravata**, che consiste nella ripetizione della **medesima** infrazione o di infrazioni distinte ma della **stessa indole**, ossia che presentano caratteri fondamentali comuni (artt. 99 n. 1 e 101 c.p.).

Le ipotesi di **recidiva semplice** (che ricorre quando una violazione è commessa da un militare già punito per una qualsiasi altra mancanza) rientrano invece nel generale riferimento ai “precedenti di servizio e disciplinari” ex art. 60 n. 2 R.D.M..

Come per le aggravanti, nel campo della disciplina militare - a differenza di quello penale - i **limiti dell’aumento della sanzione** conseguenti all’applicazione della recidiva, che comunque non è facoltativa ma costituisce un **obbligo** (art. 60 n. 3 R.D.M.: “vanno punite con maggior rigore”), non sono determinati dalla legge ma **rimessi all’apprezzamento discrezionale** del competente superiore gerarchico;

- c. nel **costante orientamento giurisprudenziale**, che riconosce quale principio logicamente riferibile all’applicazione delle sanzioni disciplinari quello secondo cui, in caso di infrazioni della stessa natura, la prima sanzione è meno grave delle successive.

A margine occorre precisare che qualora la recidiva sia un elemento costitutivo della mancanza addebitata, ossia quando rappresenti l’essenza stessa della sanzione e non un mero criterio di determinazione della sanzione da irrogare, questa deve essere espressamente riportata nell’atto di contestazione degli addebiti, attraverso il riferimento ai precedenti disciplinari che la integrano<sup>7</sup>.

### 3.11. IL CONCORSO DI PERSONE NELL’ILLECITO

**Quando più militari concorrono in una violazione disciplinare, ciascuno di essi soggiace alla sanzione per questa stabilita (art. 5 L. n. 689/1981). Al militare più elevato in grado o, a parità di grado, più anziano, è inflitta però una “sanzione più severa”.**

La ragione di tale aggravamento risiede nella considerazione che il militare, concorrendo nell’illecito con l’inferiore, viola gravemente, oltre al dovere cui è correlata la specifica infrazione, anche i doveri connessi alla propria posizione gerarchica (quello di essere

---

<sup>7</sup> T.A.R. Abruzzo, 2 maggio 2002, n. 242.

d'esempio nel rispetto della disciplina e nella rigorosa osservanza dei regolamenti, tanto più imperioso quanto più è elevato il suo grado).

### 3.12. IL CONCORSO DI ILLECITI

È contemplato dall'art. 60 n. 5 R.D.M., il quale regola con unica disposizione le diverse ipotesi che, nel diritto penale, sono riconducibili alle distinte figure del **concorso materiale di reati** (pluralità di reati cui corrisponde una pluralità di azioni), del **concorso formale di reati** (violazione, con una sola azione ed omissione, di diverse disposizioni di legge: art. 81/1°co. c.p.) e del **reato continuato** (più violazioni, anche in tempi diversi, della stessa o di diverse disposizioni di legge con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno criminoso: art. 81/2° co. c.p.).

In tali casi ("**provvedimento disciplinare riguardante più trasgressioni**") si fa luogo alla **irrogazione di un'unica punizione** in relazione alla più grave delle trasgressioni e al comportamento contrario alla disciplina rivelato complessivamente dalla condotta del militare. Ciò in virtù del principio generale secondo cui, in caso di pluralità di infrazioni commesse, la sanzione maggiore assorbe la minore.

L'enunciato precetto **presuppone l'unicità del procedimento disciplinare**. **Non trova**, quindi, **applicazione nel caso di** infrazioni commesse in tempi diversi o riconducibili a fattispecie diverse e che abbiano formato oggetto di **distinte contestazioni** di addebiti e di distinti procedimenti disciplinari, all'esito di ciascuno dei quali verranno pertanto irrogate distinte sanzioni.

### 3.13. LE CAUSE DI ESTINZIONE DELL'ILLECITO

Premesso che l'illecito disciplinare non è soggetto a prescrizione, rileva, quale causa di estinzione della responsabilità disciplinare, la **morte dell'incolpato** per tutte le sanzioni, in base al principio di "personalità" che vige in materia sia penale che disciplinare.

**Nessuna efficacia** in campo disciplinare **esplicano** le altre cause di estinzione della punibilità previste dal codice penale, quali **l'amnistia, l'indulto e la grazia**, nel senso che il loro intervento ablativo non si estende all'illecito amministrativo ed al conseguente accertamento della sua sussistenza.

## 4. LA SANZIONE DISCIPLINARE

### 4.1. I PROVVEDIMENTI AUTORITATIVI

Si è già fatta menzione della speciale soggezione cui sono sottoposti i pubblici dipendenti, in specie il personale militare, attraverso la previsione di norme che contemplano l'esercizio nei loro confronti di penetranti poteri amministrativi finalizzati

alla realizzazione del pubblico interesse e, più specificamente, alla cura delle esigenze di funzionalità dell'Amministrazione.

In tale contesto, l'attività di autotutela amministrativa viene esercitata attraverso l'emanazione di atti aventi natura discrezionale, che possono essere distinti nelle due seguenti categorie:

a. **provvedimenti autoritativi non aventi carattere disciplinare**<sup>8</sup>, che si caratterizzano in quanto conseguenti non ad una particolare infrazione ai doveri del proprio stato commessa dal dipendente, bensì alla constatazione di una pluralità di manifestazioni e comportamenti suscettibili di un giudizio complessivo, dal quale poter inferire - secondo i casi - che il dipendente non ha i requisiti per adempiere le funzioni cui è preposto, oppure che il suo standard di rendimento non raggiunge i livelli minimi normalmente richiesti dal servizio svolto.

Vengono adottati su proposta delle autorità gerarchiche da cui dipende l'interessato e previo parere delle autorità competenti ad esprimere giudizi sull'avanzamento. Gli stessi si identificano nelle seguenti ipotesi di cessazione dal servizio:

- **per gli ufficiali in s.p.:** per non idoneità agli uffici del grado o d'autorità (artt. 40 e 44 L. n. 113/1954);
- **per gli ispettori ed i sovrintendenti in s.p.:** per non idoneità alle attribuzioni del grado o scarso rendimento [art. 26 lett. c) L. n. 599/1954];
- **per gli appuntati e finanziari in s.p.:** per scarso rendimento, nonchè gravi reiterate mancanze disciplinari che siano state oggetto di consegne di rigore [art. 15 lett. c) L. n. 833/1961];
- **per gli ispettori in ferma volontaria:** per inettitudine a disimpegnare le attribuzioni del grado, scarso rendimento ovvero cattiva condotta in servizio o in privato [art. 40 lett. b) L. n. 599/1954];
- **per gli appuntati e finanziari in ferma volontaria:** per scarso rendimento [art. 34 lett. b) L. n. 833/1961] o per diniego della concessione del prolungamento della ferma volontaria o dell'ammissione in s.p. (artt. 9 e 49 del D.Lgs. 12.05.1995 n. 1999)<sup>9</sup>.

Tra i provvedimenti adottati dall'Amministrazione nei confronti dei dipendenti nell'esercizio della propria potestà di autotutela, devono essere inoltre segnalati i **trasferimenti d'autorità per incompatibilità ambientale**, nei casi in cui questi ultimi siano ricondotti all'accertata sussistenza di situazioni incompatibili tali da pregiudicare la corretta esplicazione dell'attività d'istituto. In proposito occorre

---

<sup>8</sup> Per tale tipologia di provvedimenti si fa rinvio alle disposizioni dettate in materia con la circolare n. 162000/1190 in data 19.05.2005 riguardante "Provvedimenti autoritativi, non aventi carattere disciplinare, previsti dalle leggi sullo stato giuridico dei militari della Guardia di Finanza".

<sup>9</sup> Vgs. al riguardo le disposizioni dettate in materia con la circolare n. 258100/1220 del 04.08.2004 del Comando Generale - I Reparto/Pe.I.S.A.F..

precisare che le valutazioni disciplinari e quelle sull'impiego di un militare si collocano su piani diversi e mirano ad obiettivi diversi:

- le sanzioni disciplinari devono riequilibrare l'ordine violato dal comportamento dell'interessato;
- i provvedimenti di trasferimento, invece, sono il frutto di valutazioni più ampie, nel senso che riguardano sia la condotta dell'interessato nel suo complesso con specifico riguardo al territorio in cui opera - a prescindere dalla circostanza che la stessa configuri infrazioni perseguibili sul piano disciplinare, per le quali nel caso verrà avviato il relativo procedimento - sia qualsiasi altra circostanza anche indipendente dal comportamento del medesimo, in quanto causa dell'insorgere di situazioni di incompatibilità della permanenza del militare in una determinata sede di servizio;

- b. **sanzioni disciplinari**, che si distinguono dai provvedimenti di cui alla precedente lett. a. in quanto presuppongono l'accertamento di una o più infrazioni determinate, attraverso lo svolgimento di apposito procedimento che richiede:
- la contestazione di specifici addebiti;
  - l'instaurazione del contraddittorio e la garanzia dell'esercizio del diritto di difesa.

In conclusione, atteso che presupposti, natura, procedura ed obiettivi delle **distinte categorie di atti autoritativi** sin qui descritte sono tra loro diversi (unico punto in comune è che incidono sulla sfera degli interessi del singolo) si osserva che essi **ben possono coesistere**, senza che ciò costituisca violazione del principio del "ne bis in idem".

#### 4.2. IL CARATTERE AMMINISTRATIVO DELLE SANZIONI DISCIPLINARI

**La sanzione penale e quella disciplinare si distinguono tra loro per la diversa natura dell'interesse tutelato dalla loro irrogazione:** l'ordine giuridico generale in cui si esplica la sovranità dello Stato nel primo caso, il buon andamento e l'imparzialità della Amministrazione di appartenenza nel secondo caso. La diversa estensione del bene tutelato comporta, peraltro, che la sanzione amministrativa venga comminata dalla stessa Amministrazione di appartenenza del manchevole, nel contesto dello speciale rapporto di soggezione in cui si trova quest'ultimo, mentre l'inflizione della sanzione penale è riservata agli organi giurisdizionali.

Il collegamento con uno specifico rapporto di natura pubblicistica costituisce invece l'elemento di differenziazione delle violazioni disciplinari rispetto alle rimanenti infrazioni amministrative contemplate per la generalità dei cittadini.

#### 4.3. CATEGORIE

Anche in campo disciplinare, come in quello penale, non possono essere inflitte sanzioni disciplinari diverse da quelle previste dalla legge (art. 56 n. 1 R.D.M.). In

particolare, **la violazione dei doveri della disciplina militare comporta** (art. 13 L. n. 382/1978) **sanzioni disciplinari di stato** - per le quali è prevista una riserva assoluta di legge (leggi di stato) - **e sanzioni disciplinari di corpo**, regolamentate invece con norma secondaria (regolamento di disciplina militare).

Le **sanzioni disciplinari di stato**, previste dalle singole leggi di stato, sono le seguenti (con la specificazione, per ciascuna di esse, delle categorie di personale nei confronti delle quali si rendono applicabili):

a. **Ufficiali** (artt. 30 - 52 - 70 n. 4 L. n. 113/1954):

- sospensione disciplinare dall'impiego (da 2 a 12 mesi) per il personale in s.p.;
- sospensione disciplinare dalle funzioni del grado (da 2 a 12 mesi) per il personale in congedo (ausiliaria, riserva, complemento, riserva di complemento);
- perdita del grado per rimozione per il personale in s.p., in congedo ed in congedo assoluto;

b. **Sottufficiali, distinti nei ruoli Ispettori e Sovrintendenti** [artt. 21 - 48 - 40 lett. c) - 60 n. 6 L. n. 599/1954]:

- sospensione disciplinare dall'impiego (da 2 a 12 mesi) per il personale in servizio permanente;
- sospensione disciplinare dalle attribuzioni del grado (da 2 a 12 mesi) per il personale in congedo (ausiliaria, riserva, complemento);
- cessazione dalla ferma per motivi disciplinari per il personale in ferma;
- perdita del grado per rimozione per il personale in ferma, servizio permanente, congedo e congedo assoluto;

c. **Appuntati e Finanziari** [artt. 14 - 34 lett. c) - 40 n. 6 L. n. 833/1961]:

- sospensione disciplinare dal servizio (da 1 a 6 mesi) per il personale in servizio permanente;
- cessazione della ferma per motivi disciplinari per il personale in ferma;
- perdita del grado per rimozione per il personale in ferma, servizio permanente, congedo (ausiliaria, riserva) e congedo assoluto.

Le **sanzioni disciplinari di corpo** sono regolate dal R.D.M., che prevede per tutte le categorie di militari in servizio (art. 14 L. n. 382/1978):

- richiamo;
- rimprovero;
- consegna (fino al massimo di 7 giorni consecutivi);
- consegna di rigore (fino ad un massimo di 15 giorni consecutivi).

Quanto agli **effetti**, può essere operata la seguente classificazione:

- sanzioni a carattere morale (richiamo, rimprovero);

- sanzioni che limitano la libertà di autodeterminazione (consegna, consegna di rigore);
- sanzioni modificative di status (sospensione disciplinare);
- sanzioni estintive di status (cessazione dalla ferma, perdita del grado per rimozione).

#### 4.4. SEGUE: LE SANZIONI DISCIPLINARI DI STATO

##### 4.4.1. LA SOSPENSIONE DISCIPLINARE

È una misura disciplinare temporanea, che può variamente atteggiarsi, per durata ed effetti, e muta denominazione in funzione della categoria del personale militare cui debba applicarsi, nonché della circostanza che questo si trovi in servizio o in congedo.

Essa determina una **modificazione temporanea dello status e dell'impiego**, con conseguente detrazione di anzianità. Modificando il rapporto di servizio, essa incide, inoltre, anche sul trattamento economico e sul suo calcolo ai fini pensionistici.

Al personale in congedo richiamato in servizio temporaneo si applicano le stesse disposizioni previste per quello in servizio permanente.

##### 4.4.2. LA RIMOZIONE DAL GRADO

L'applicazione di tale misura produce **effetti**:

- **giuridici**, in quanto **modifica in via definitiva lo status** del dipendente;
- **economici**, in quanto determina la **cessazione del rapporto di lavoro** con l'Amministrazione, facendo salvo solo il trattamento economico ai fini pensionistici eventualmente maturato.

È la massima sanzione di stato ed è l'unica applicabile a qualsiasi militare, a prescindere dalla categoria di appartenenza e dalla posizione giuridica (ferma, servizio permanente, congedo, congedo assoluto). È prevista per comportamenti che configurano violazione del giuramento o altri gravi motivi disciplinari e che denotano quindi una assoluta incompatibilità con lo *status* di appartenente alle Forze Armate.

##### 4.4.3. LA CESSAZIONE DALLA FERMA VOLONTARIA O DALLA RAFFERMA

Trattasi di una **misura estintiva del rapporto di servizio** che può essere irrogata per motivi disciplinari, nei confronti del solo personale munito di rapporto di impiego a carattere temporaneo, in relazione a fatti che, però, non siano di gravità tale da importare l'eventuale sanzione della perdita del grado.

Per effetto di una pronuncia della Corte Costituzionale<sup>10</sup>, tale sanzione - al pari della perdita del grado per rimozione - può essere inflitta solo previo deferimento dell'inquisito al giudizio di una commissione di disciplina.

#### 4.5. SEGUE: LE SANZIONI DISCIPLINARI DI CORPO

##### 4.5.1. IL RICHIAMO

Il richiamo, previsto dall'art. 62 del R.D.M., consiste in un **ammonimento inflitto verbalmente** all'interessato per sanzionare lievi mancanze o omissioni causate da negligenza. Si tratta della forma più lieve di sanzione prevista dall'ordinamento militare.

Il richiamo deve considerarsi una sanzione del tutto particolare. In primo luogo perché, potendo essere inflitta da qualsiasi superiore, è posta al di fuori di ogni vincolo di impiego, per cui non richiede l'osservanza delle prescrizioni di cui all'art. 58 del R.D.M.<sup>11</sup>; in secondo luogo perché, rispetto alle altre sanzioni, la sua irrogazione non dà luogo a trascrizione sul fascicolo personale, né a particolari forme di comunicazione scritta o pubblicazione.

In concreto, l'irrogazione della sanzione in esame - che si caratterizza per una sostanziale estemporaneità nella rilevazione e contestazione della lieve mancanza dovuta a mera negligenza e nell'assenza di formalità - deve avvenire oralmente, senza l'avvio di un formale procedimento disciplinare. Ancora, riguardo agli effetti, non si risolve nella determinazione di effetti dannosi nella sfera giuridica del punito perduranti nel tempo, ma si limita a produrre **effetti istantanei**, che si esauriscono nel momento stesso in cui la sanzione viene irrogata, rimanendo un provvedimento *interna corporis*, privo di rilevanza esterna.

Sul punto è bene precisare che, alla luce della natura peculiare delle infrazioni sanzionabili con il richiamo (ammonimento per lievi mancanze), non può residuare alcun dubbio, già nella fase degli accertamenti preliminari, circa la conseguente procedura da seguire (scritta ovvero orale). È evidente, infatti, che verrà adottata la forma scritta allorquando si è in presenza di comportamenti che, già *ab origine* ed in astratto, risultano meritevoli di essere perseguiti con sanzioni diverse e più gravi del richiamo.

---

<sup>10</sup> Sentenza n. 17 del 11-18 gennaio 1991, in G.U. n. 4 - 1<sup>a</sup> serie speciale del 23 gennaio 1991. La Suprema Corte ha, in sintesi, rilevato l'irrazionalità della mancanza della garanzia di un procedimento innanzi alla commissione di disciplina, per una sanzione che si distingue dalla perdita del grado - per la quale è prevista - solo per l'aspetto morale di conservare il grado nella categoria del congedo, mentre ha in comune con essa la ben più grave e definitiva conseguenza della risoluzione del rapporto di servizio.

<sup>11</sup> Ossia l'obbligo di fare rapporto alla autorità competente.

#### 4.5.2. IL RIMPROVERO

Il rimprovero consiste in una **dichiarazione scritta di biasimo** ed è disciplinato dall'art. 63 del R.D.M..

Anch'esso, come il richiamo, è ricondotto a fattispecie comportamentali di carattere generico - come attesta la locuzione "trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio" - ed è astrattamente riconducibile a qualsiasi tipo di valutazione (a parte la recidività nelle mancanze per le quali può essere inflitto il richiamo).

Più in dettaglio, dato che per "norma" deve intendersi una previsione di comportamento doveroso che trae origine da un precetto di carattere generale, resterebbero escluse, dal novero delle "*lievi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio*" punibili con il rimprovero, le trasgressioni dei doveri del servizio e della disciplina conseguenti all'emanazione di un ordine, da ricondurre nel novero dei comportamenti sanzionabili con la consegna, in quanto "*inosservanza dei doveri*".

In realtà, la genericità delle previsioni normative autorizza a ritenere che il più sicuro criterio di individuazione della specie di sanzione da infliggere, almeno sino al livello della "consegna", sia costituito dalla gravità della infrazione ai doveri comportamentali del militare, complessivamente considerati.

Per quanto attiene alla comunicazione deve ritenersi che - secondo i principi generali - il provvedimento di rimprovero sia **esecutivo** soltanto **dopo la comunicazione scritta**<sup>12</sup>.

Il rimprovero può essere inflitto dal comandante di reparto o di corpo, come individuati da apposite disposizioni interne.

#### 4.5.3. LA CONSEGNA

L'art. 14, co. 4, della L. n. 382/1978 stabilisce che la consegna consiste nella **privazione della libera uscita** fino al massimo di 7 giorni consecutivi e può essere inflitta dal comandante di reparto del manchevole "*salvo i casi di necessità ed urgenza ed a titolo precauzionale*" (comma 6).

Per quel che riguarda i comportamenti punibili con la consegna, è da evidenziare la previsione di cui al 1° comma dell'art. 64, lettera c), che fissa nella gravità l'elemento di distinzione rispetto alle condotte per le quali può essere inflitto il rimprovero.

La **comunicazione** all'interessato del provvedimento con il quale è inflitta la consegna deve avvenire **per iscritto**.

---

<sup>12</sup> L'art. 63 3° comma R.D.M. recita infatti che "il provvedimento con il quale è inflitta la punizione viene comunicato per iscritto all'interessato ed è trascritto nella documentazione personale".

Sembrano diversi, rispetto all'ipotesi del rimprovero, i rapporti tra la comunicazione verbale della decisione (art. 59, 3° comma) e la comunicazione scritta. Nella consegna, infatti, la conoscenza per iscritto non assume valore di condizione di efficacia del provvedimento, dato che quest'ultimo "è esecutivo dal giorno della comunicazione verbale all'interessato". La comunicazione scritta ha quindi solo finalità di conoscenza legale, ai fini della decorrenza dei termini per ricorrere in via amministrativa.

Dal punto di vista dell'entità della sanzione, l'art. 14 L. n. 382/78 stabilisce un limite temporale invalicabile di sette giorni consecutivi per ogni singola punizione, ma non disciplina l'ipotesi del cumulo di sanzioni distintamente inflitte in tempi diversi, ma tra loro consecutivi.

Pertanto, al verificarsi di tale ipotesi, la privazione della libera uscita deve essere irrogata per tutto il periodo necessario a scontare ciascuna delle punizioni, anche laddove si superi complessivamente il limite di sette giorni continuativi.

La disciplina non contiene indicazioni circa un eventuale impiego del personale punito con consegna, che pertanto è tenuto, al pari del restante personale, ad adempiere durante l'orario di lavoro agli incarichi affidatigli all'interno della caserma, senza particolari limitazioni. Nel silenzio della legge, non sembra che i militari consegnati possano essere - nelle ore in cui sono liberi dal servizio - in qualche modo utilizzati, perché, altrimenti, si creerebbe un'eventuale disparità di trattamento rispetto a coloro che, in quanto autorizzati a scontare la punizione nell'alloggio privato, sono esonerati da ogni servizio per il periodo in cui vi permangono.

Infine, venendo alla facoltà, prevista dal 4° comma dell'art. 64, di scontare la punizione nell'alloggio privato, si può affermare che l'autorità non gode di alcuna discrezionalità nell'ammettere o meno al beneficio. La norma, infatti, stabilisce che i soggetti legittimati sono autorizzati (non dice, cioè, che possono essere autorizzati).

#### **4.5.4. LA CONSEGNA DI RIGORE**

La definizione della consegna di rigore è prevista nell'art. 14 della L. n. 382/1978, il quale stabilisce che essa comporta il **vincolo di rimanere**, fino ad un massimo di 15 gg., **in apposito spazio dell'ambiente militare o nel proprio alloggio**, secondo le modalità stabilite dal regolamento di disciplina (art. 65).

Per scongiurare eventuali profili di illegittimità costituzionale della sanzione per contrasto con l'art. 13 Cost., che sancisce la libertà di movimento, tale disposizione va interpretata come **obbligo comportamentale** derivante da un ordine attinente al servizio ed alla disciplina. In altri termini, il militare non è soggetto passivo dell'esercizio di un potere esecutivo dell'autorità, bensì soggetto attivo di un comportamento doveroso.

Conseguentemente, per quanto attiene le modalità di costringimento, non può prevedersi una restrizione *manu militari*, né una sorveglianza armata da parte di apposita sentinella, bensì il militare deve essere lasciato libero di conformarsi o meno a tale ordine, ferma restando l'eventuale sua responsabilità penale in ipotesi di disobbedienza o di forzata consegna, se non ottemperi alle intimazioni di chi lo deve condurre nell'apposito spazio o di chi ha la consegna di controllare che non esca.

Circa "*l'apposito spazio dell'ambiente militare*" in cui la consegna di rigore dev'essere scontata, questo deve avere caratteristiche analoghe a quelle degli altri locali della caserma adibiti ad alloggio. Si tratta, dunque, di un luogo, dotato di servizi, che deve garantire condizioni di vita analoghe a quelle degli altri militari che alloggiano in caserma.

Tra l'altro, poiché una delle caratteristiche dei locali adibiti ad alloggio è quella di prevedere la coabitazione di più individui (si pensi alle camerate), non può escludersi che nello spazio apposito si vengano a trovare due o più puniti, purché la recettività del locale lo consenta e non vi ostino particolari ragioni.

Nella sostanza, pur avendo la consegna e la consegna di rigore caratteristiche simili per tipologia ed effetti, essendo i caratteri della consegna e della consegna di rigore molto simili tra loro, se si ha riguardo ai rispettivi contenuti di afflittività restano tuttavia delle differenze, per così dire, strutturali, sia in riferimento alla diversa durata massima prevista, sia in relazione al fatto che la consegna priva sì della libera uscita, ma consente di muoversi nell'ambito della caserma, mentre la consegna di rigore, per la quale si è relegati in un apposito spazio dell'ambiente militare, condiziona in maggior misura la libertà di movimento.

Vi è, peraltro, un ulteriore elemento che dà il senso della maggior gravità della consegna di rigore rispetto alla consegna: l'esclusione "in toto" dalla vita di reparto, significato morale che consegue esclusivamente alla consegna di rigore.

Non si può non rilevare, infatti, che questa sanzione di corpo è l'unica a comportare, per tutta la sua durata, una vera e propria **sospensione dalle attività di servizio**, sempre che, per particolari esigenze, il superiore che ha inflitto la sanzione non disponga che la stessa venga scontata con le stesse modalità della consegna.

Le **condotte punibili** con la consegna di rigore sono indicate dal regolamento nell'**allegato C**. Diversamente dalle altre sanzioni, non si fa riferimento a definizioni di carattere generico, ma ad ipotesi specifiche. Ad esse, poi, occorre aggiungere, secondo quanto prevede il 7° comma dell'art. 65, sia i fatti previsti come reato per i quali il comandante di corpo non ritenga di richiedere il procedimento penale, sia i fatti che abbiano determinato un procedimento penale a seguito del quale sia stato instaurato un procedimento disciplinare (sempre che la fattispecie penale non sia idonea a determinare l'avvio di un'inchiesta formale per l'irrogazione di una sanzione disciplinare di stato).

Per la **comunicazione** della sanzione valgono le stesse considerazioni svolte nel paragrafo precedente con riguardo alla “consegna”.

L’irrogazione di tutte le illustrate sanzioni comporta il **previo esperimento di un procedimento disciplinare**, diversamente regolato secondo che si tratti di sanzioni di stato o di corpo.

#### **4.6. LA VIOLAZIONE DEL GIURAMENTO QUALE VALORE DIFFERENZIALE TRA DISCIPLINA DI STATO E DI CORPO**

Sia le sanzioni disciplinari di stato che quelle di corpo si ricollegano in linea generale alla violazione dei doveri attinenti alla disciplina militare. Entrambe incidono, quindi, sullo *status* militare: le prime, però, comportano il venir meno dello *status* stesso (anche temporaneamente, come nel caso della sospensione disciplinare), mentre le seconde incidono solo sulla condizione del militare all’interno dell’organizzazione militare, limitandone alcune facoltà o posizioni.

In altri termini, mentre le **sanzioni di stato** attengono a violazioni della disciplina militare cui consegue un **effetto esterno alla stessa organizzazione militare**, quelle di **corpo** esauriscono la loro funzione **all’interno dell’organizzazione**: le prime, quindi, devono trovare applicazione quando il fatto ascritto al militare sia assolutamente inconciliabile e incompatibile con il suo permanere nell’ambito dell’organizzazione militare, tanto da comportare la temporanea sospensione e, nei casi più gravi, la risoluzione del rapporto d’impiego; le seconde, invece, rispondono ad una finalità per così dire rieducativa del militare colpevole, nell’ambito dei compiti istituzionali e delle esigenze delle Forze Armate<sup>13</sup>.

Nello stesso senso va interpretata anche la clausola di salvezza della “*applicabilità di una sanzione disciplinare prevista dalla legge di Stato*”, contenuta nell’art. 57 del R.D.M.. Infatti, qualora una violazione dei doveri del servizio e della disciplina militare, indicati dalla legge, dai regolamenti militari o conseguenti all’emanazione di un ordine, rivesta, ad avviso dell’amministrazione militare, una gravità tale da non poter essere congruamente punita con una sanzione di corpo, si potrà applicare, alternativamente ed esclusivamente, una sanzione di stato.

In effetti la distinzione tra le due predette specie di sanzioni deve fondarsi sull’apprezzamento della **diversa gravità dei fatti** addebitati al militare, con riferimento ai compiti istituzionali delle Forze Armate e alle connesse esigenze, considerato che, nell’uno e nell’altro caso, viene sempre esercitato lo stesso potere sanzionatorio, attribuito alla competente autorità gerarchica dall’art. 13 della L. 11 luglio 1978 n. 382.

---

<sup>13</sup> C.d.S. - Sez. IV - 7 luglio 2000, n. 3835.

Occorre a questo punto chiarire in che modo apprezzare **la gravità delle violazioni** commesse da un militare, al fine di stabilire se egli sia passibile di sanzione di stato o di corpo.

In questo il concetto di violazione del giuramento riveste basilare importanza, quale discrimine nella fase preliminare all'avvio dell'accertamento amministrativo, in quanto la configurazione di tale trasgressione in capo al militare determina il necessario, e dunque obbligatorio, esperimento della disciplina di stato in luogo di quella di corpo.

Ciò premesso, è possibile identificare nel giuramento l'impegno formale da cui promanano, attraverso il vincolo di fedeltà, tutti i doveri del militare e, quindi, attribuire al concetto di **violazione del giuramento** il significato di inosservanza dell'obbligo di fedeltà allo Stato e, allo stesso tempo, il venir meno al complesso dei doveri connessi allo status di militare.

In tal senso, le leggi di stato degli appartenenti al Corpo (Legge n. 113/54; Legge n. 599/54; Legge n. 833/61) attribuiscono al concetto di violazione del giuramento quel valore differenziale che, qualificando un illecito come grave mancanza disciplinare, può portare all'irrogazione della massima sanzione di stato (perdita del grado per rimozione).

A sua volta il R.D.M. richiama il medesimo concetto, indicato al primo posto tra le fattispecie di cui all'All. C. Né poteva essere diversamente, in quanto il regolamento nel definire in tutti i suoi aspetti la disciplina militare non poteva non includere nello spettro delle violazioni anche quella considerata più grave per definizione.

Orbene, considerato che l'art. 9 del R.D.M. individua i cosiddetti doveri attinenti al giuramento nei seguenti:

- assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane;
- dovere di operare, per l'assolvimento dei compiti istituzionali, con disciplina ed onore, senso della responsabilità e consapevole partecipazione;
- dovere di profondere, per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze Armate, ogni energia fisica, morale e intellettuale affrontando, se necessario, il rischio di sacrificare la propria vita,

va da sé che il **dovere di fedeltà alla Repubblica** include senz'altro quello di osservarne la Costituzione e le leggi. Ciò nondimeno, sarebbe fuorviante attribuire a tale concetto un'eccessiva ampiezza di contenuti. L'eventuale violazione di una qualsiasi norma di legge, infatti, qualora quest'ultima non riguardi in alcun modo la realizzazione dei compiti istituzionali delle Forze Armate e del Corpo della Guardia di Finanza, in particolare, non potrà legittimare l'automatico avvio di un procedimento disciplinare di stato attraverso il sillogismo per cui l'inosservanza di una legge dà luogo a violazione del giuramento e la violazione del giuramento ad una violazione dei doveri ad esso pertinenti.

Ciò detto, deve anche chiarirsi che sotto questo aspetto rivestono comunque particolare significatività le condotte che si siano sostanziate in reati contro la Pubblica Amministrazione, generalmente intesa ed ancor più contro l'Amministrazione di appartenenza.

In effetti la commissione di delitti contro la pubblica amministrazione non può conciliarsi con l'affidabilità di cui il pubblico dipendente deve dar prova rispetto alle funzioni a lui assegnate, giacché determina, oltre ad una gravissima e riprovevole violazione dei doveri d'ufficio, la comprensibile riprovazione dei cittadini che fruiscono dei servizi resi dall'Amministrazione e la conseguente sfiducia non solo nel singolo dipendente, ma anche nel restante personale<sup>14</sup>. Condotte di tal genere determinano, dunque, la perdita dell'affidamento nella rispondenza dell'opera del dipendente ai principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione<sup>15</sup>.

#### 4.7. IL PRINCIPIO DI GRADUALITÀ

Il **criterio di proporzionalità e di gradualità delle misure afflittive**, applicabile anche al personale militare, deve essere inteso nel senso che ogni sanzione deve essere adeguata nella sua intensità alla gravità del fatto addebitato e che il sistema sanzionatorio, nel suo complesso, deve prevedere pene che con carattere di gradualità garantiscano l'osservanza degli obblighi di servizio e il perseguimento dei fini dell'istituzione<sup>16</sup>.

Il legislatore ha voluto lasciare ampia discrezionalità all'autorità militare, unica titolare del potere sanzionatorio, nell'apprezzamento della gravità dei comportamenti che violino i doveri inerenti la disciplina militare, solo così potendosi assicurare l'esatta, coerente, concreta e sistematica interpretazione dei medesimi, trattandosi di situazioni che, per la loro delicatezza e per l'essere intimamente legate a particolari valori e precetti comportamentali, mal si prestano ad aprioristiche catalogazioni o a raggruppamenti casistici.

Per questi motivi la valutazione dei fatti ai fini della determinazione della sanzione disciplinare da irrogare non può formare oggetto di **sindacato** in sede di **legittimità** se non per evidente travisamento o manifesta illogicità<sup>17</sup>, ovvero nei casi in cui la sanzione appaia

---

<sup>14</sup> C.d.S. - Sez.V - 9 maggio 2001, n. 2603.

<sup>15</sup> C.d.S. - Sez.V - 3 ottobre 2000, n. 5286.

<sup>16</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I bis, 1 agosto 2002, n. 6893.

<sup>17</sup> In senso conforme il consolidato orientamento del Supremo Consesso che ha riconosciuto la discrezionalità tecnica dell'Amministrazione ed i conseguenti limiti del sindacato di legittimità esperibile al riguardo. Cfr. C.d.S. Sez. III, parere n. 103/1999; idem, parere n. 1503 del 31 ottobre 2000; Sez. IV, 8 luglio 1999, n. 1182; idem, 13 ottobre 1999, n. 1567; idem, 6 aprile 2000, n. 1992; idem, 8 giugno 2000, n. 3273; idem, 9 gennaio 2001, n. 43; idem, 22 febbraio 2001, n. 969; idem, 11 marzo 2003, n. 1319; Sez. V, 13 novembre 2000, n. 6100; Sez. VI, 21 marzo 2000, n. 1554; idem, 11 agosto 2000, n. 4484; idem, 28 marzo 2003, n. 1639.

manifestatamente anomala o sproporzionata o particolarmente severa in quanto determinata nel massimo consentito<sup>18</sup>.

A contrappeso di tale ampia discrezionalità è comunque previsto che nessun tipo di sanzione disciplinare, né di corpo né di stato, possa essere adottato senza le garanzie del contraddittorio.

Da ultimo è appena il caso di rilevare che anche la scelta tra le due tipologie di sanzioni (di corpo o di stato) avviene in ossequio ad un generale principio di gradualità nell'esercizio della potestà disciplinare e deve essere operata quando viene rilevata l'esistenza dell'infrazione e, comunque, prima dell'avvio del procedimento disciplinare.

Atteso che - come detto - la violazione dei doveri della disciplina militare comporta l'applicazione, in alternativa (nel senso che l'irrogazione dell'una esclude quella dell'altra per gli stessi fatti), di sanzioni disciplinari di stato o sanzioni disciplinari di corpo (art. 13 cit. L. n. 382/1978 - art. 57 n. 1 R.D.M.), occorre considerare che:

- **esperito il procedimento di stato**, se questo non perviene alla adozione di sanzioni di stato, **resta impregiudicata, nel rispetto dei termini di legge, la facoltà di valutare la condotta** del manchevole **sotto il profilo della disciplina di corpo**, ove risultino residue responsabilità in tale ambito. Sarà in tal caso avviato il relativo procedimento ex R.D.M.;
- **svolto il procedimento di corpo ed espiata la sanzione conseguentemente inflitta, deve invece ritenersi esclusa la possibilità di avviare per gli stessi fatti un procedimento disciplinare di stato**<sup>19</sup>. Ciò in ragione dei principi:
  - del "**ne bis in idem**", in virtù del quale nessuno può essere sanzionato due volte per lo stesso fatto, valendo nella fattispecie il principio generale di non contraddizione che deve logicamente ritenersi applicabile alle sanzioni in argomento per la loro diversa struttura ontologica - razionale;
  - del **divieto della "reformatio in peius"** per cui, concluso un procedimento, una eventuale revisione del medesimo non può mai comportare un inasprimento della sanzione già inflitta per lo stesso fatto.

Da quanto sopra consegue la necessità che i competenti **Comandanti di corpo** ai fini disciplinari, **alla definizione di vicende penali** che hanno visto coinvolti militari da loro dipendenti, o comunque in presenza di gravi violazioni di carattere disciplinare:

- **eseguano i doverosi accertamenti preliminari**, acquisendo tutti gli elementi necessari per valutare la condotta dell'interessato, così da pervenire al convincimento in ordine sia alla sussistenza sia alla gravità della mancanza attribuita al militare;

---

<sup>18</sup> C.d.S. - Sez. VI - 4 gennaio 2002, n. 28.

<sup>19</sup> C.d.S. - Sez. IV - 7 luglio 2000, n. 3835.

- **rimettano comunque per via gerarchica le relative trattazioni, entro i termini sollecitatori indicati al TITOLO III, corredate dalle valutazioni e proposte di competenza, alle decisioni dell’Autorità competente per l’eventuale avvio del procedimento disciplinare di stato**, astenendosi dal procedere autonomamente all’istruzione del procedimento disciplinare di corpo, che potrà semmai essere svolto solo successivamente (allorquando la predetta Autorità abbia formalmente condiviso la circoscrivibilità del contesto nell’alveo della disciplina di corpo).

**Diversa è naturalmente l’ipotesi della successiva emergenza di fatti e circostanze diversi originariamente non noti, che ovviamente legittimano all’esito del procedimento di corpo una nuova e distinta valutazione.**

#### **4.8. SEGUE: IL PRINCIPIO DEL “NE BIS IN IDEM”**

L’assunto secondo il quale **per gli stessi fatti non possono essere inflitte due distinte sanzioni disciplinari** costituisce precetto di carattere generale sancito dall’art. 649 c.p.p. e l’effetto più rilevante che ne deriva è che l’avvenuta irrogazione di una sanzione di corpo - sempre che questa sia immune da vizi di legittimità - esclude l’inflizione per gli stessi fatti di una sanzione disciplinare di stato, e viceversa. L’enunciato principio, c.d. del “ne bis in idem”, esplica effetti nei confronti di tutte le **sanzioni disciplinari, sia di corpo sia di stato**, in quanto ricomprese nell’ambito della **stessa sfera d’interessi**: quella dell’Amministrazione di appartenenza con riferimento alle esigenze di imparzialità e buon andamento degli uffici.

**Resta invece impregiudicato l’esercizio dell’azione disciplinare per gli stessi fatti che abbiano già costituito oggetto di valutazione - ed eventualmente di sanzione - da parte di autorità diverse a tutela di interessi giuridici diversi. Ci si riferisce in particolare alle sanzioni:**

- **civili**, di natura risarcitoria irrogate dalla Corte dei Conti in seguito all’accertamento della sussistenza del danno erariale;
- **penali**, irrogate dall’Autorità giudiziaria a tutela dell’ordinamento generale. Un **discorso a parte** meritano invece le **sanzioni penali militari**, irrogate dall’Autorità giudiziaria militare;
- **amministrative**, comunque irrogate da autorità diverse da quelle gerarchiche dell’Amministrazione di appartenenza. Tra queste possono segnalarsi a titolo esemplificativo quelle irrogate dal Prefetto ex art. 75 D.P.R. n. 309/1990 (T.U. stupefacenti).

Stante il disposto dall’art. 16/3° co. Disp.Att. c.p.p. **non è invece possibile** irrogare sanzioni di stato o di corpo per le infrazioni disciplinari di cui al 1° co. del predetto articolo, già punite dal Procuratore Generale della Corte d’Appello per tutelare il buon

funzionamento dell'Amministrazione della Giustizia nei confronti degli appartenenti al Corpo nell'esercizio delle funzioni di ufficiali ed agenti di pg.

Sui rapporti tra queste ultime e l'esercizio dell'azione disciplinare si dirà comunque in seguito.

#### 4.9. LA RIABILITAZIONE

Si tratta di un istituto mutuato dal diritto penale (artt. 178 ss. c.p.) che **ha la finalità di favorire l'emenda del militare sanzionato laddove dimostri**, tenendo buona condotta, **il proprio ravvedimento**, acclarato il quale l'ordinamento acconsente alla cancellazione degli effetti delle sanzioni inflitte, fatti naturalmente salvi quelli legittimamente già prodotti.

**Per le sanzioni di corpo** opera l'art. 75 R.D.M., il quale prevede la possibilità di chiedere al Comandante Generale, o alle Autorità da questi delegate con apposita determinazione, la **cessazione di ogni effetto delle sanzioni trascritte nella documentazione personale**, da parte del militare che nell'ultimo biennio non abbia riportato sanzioni disciplinari. L'accoglimento dell'istanza comporta l'eliminazione delle sanzioni dalla documentazione personale, **esclusa ogni efficacia retroattiva** (con riferimento, ad esempio, ai già maturati effetti su documentazione caratteristica, progressione di carriera e trattamento economico).

**Per le sanzioni di stato**, invece:

- non è contemplata la possibilità di cancellare gli effetti della sospensione disciplinare o della cessazione dalla ferma per motivi disciplinari;
- relativamente alla perdita del grado esiste la possibilità di richiedere la **reintegrazione nel grado** secondo le disposizioni di cui agli artt. 72 L. n. 113/1954, 62 L. n. 599/1954, 42 L. n. 833/1961 e 2 L. n. 304/1969. Tali norme disciplinano l'istituto in esame per le diverse categorie dei militari del Corpo in modo sostanzialmente analogo, prevedendo, in sintesi, che il militare rimosso possa essere reintegrato nel grado<sup>20</sup>, a domanda e previo parere favorevole della Corte Militare d'Appello, sempre che:
  - abbia tenuto ottima condotta morale e civile per almeno cinque anni dall'irrogazione della sanzione;
  - nel caso in cui la rimozione sia stata disposta per fatti oggetto di una condanna penale, sia intervenuta anche sentenza di riabilitazione a norma della legge penale comune e, nel caso la condanna sia avvenuta ai sensi della legge penale militare, a norma di quest'ultima.

---

<sup>20</sup> Sempre che la menzionata rimozione dal grado non sia stata inflitta dalla stessa A.G. quale pena accessoria conseguente alla pena principale, nel qual caso non sarebbe possibile alcun intervento da parte dell'Amministrazione, che nella vicenda si è limitata ad una mera presa d'atto della decisione del giudice.

Le norme di procedura per la reintegrazione nel grado sono contenute nella legge 13.06.1935 n. 1116, nella legge 22.12.1939 n. 2185 e nei relativi regolamenti di esecuzione, tuttora in vigore per quanto non in contrasto con le attuali leggi di stato.

Ai sensi delle citate disposizioni, il militare incorso nella perdita del grado può a domanda chiedere di essere reintegrato nel grado già posseduto.

L'Autorità militare competente qualora ritenga di non dare corso alla richiesta di reintegrazione provvede con decisione motivata. In caso contrario l'istanza è rimessa con i documenti e con la relazione concernente il procedimento disciplinare al Procuratore Generale Militare della Repubblica perché promuova il parere della Corte Militare di Appello. Le conclusioni del Procuratore Generale Militare ed il parere della Corte Militare d'Appello non sono notificati all'interessato. Il parere della Corte Militare di Appello è insindacabile e parzialmente vincolante per l'Autorità militare, la quale non potrà discostarsi dal parere reso se questo non è favorevole all'accoglimento della domanda.

In caso di accoglimento dell'istanza la reintegrazione decorre dalla data del provvedimento, ma **non comporta** di diritto **la riammissione in servizio**, né dà diritto alla corresponsione di assegni arretrati, bensì determina semplicemente l'iscrizione nei ruoli della forza in congedo.

In caso di rigetto, invece, la decisione deve essere comunicata all'interessato e, se respinta nel merito, l'esame di un'eventuale nuova domanda è ammesso solo dopo cinque anni dalla decisione di rigetto, ovvero in ogni tempo se sono sopravvenuti o si scoprono nuovi elementi di giudizio particolarmente rilevanti o se il militare consegua una ricompensa al valor militare.

#### **4.10. IL CONDONO**

**Per le sanzioni di corpo, l'art. 74 n. 2 R.D.M. contempla la possibilità di condonare collettivamente le sanzioni di consegna e consegna di rigore in corso di esecuzione.** L'esercizio di tale facoltà:

- compete, in occasioni di particolari ricorrenze, al Comandante Generale;
- estingue la sanzione nel senso che ne **cancella la esecuzione**, ove questa non sia stata già espiata, **ma non incide sugli effetti** della medesima, in particolare sulla trascrizione negli atti matricolari e personali (per la cancellazione degli effetti si rinvia al par. precedente).

**Per le sanzioni di stato il condono non è contemplato dalle vigenti leggi sullo stato giuridico del personale.**

## 5. L'ESERCIZIO DELLA POTESTÀ DISCIPLINARE: IL PROCEDIMENTO

### 5.1. PRINCIPI GENERALI

Nel campo del diritto amministrativo, al conseguimento degli effetti previsti dall'ordinamento che di volta in volta si intendono realizzare, si perviene attraverso un **procedimento**, costituito da una **serie di atti** che, pur tra loro diversi anche quanto ai soggetti che li pongono in essere, sono **strutturalmente e funzionalmente collegati** e culminano nell'adozione di un unico provvedimento conclusivo.

Tali atti quindi, pur dotati di una relativa autonomia, sono coordinati ad un unico fine, rispetto al quale costituiscono presupposti di legittimità. Pertanto, anche nel procedimento disciplinare i **vizi degli atti presupposti**, o la mancata osservanza dell'ordine necessario di successione contemplato nelle procedure, **si riverberano sulla legittimità del provvedimento finale**.

Peraltro, la decisione di dare avvio ad un procedimento disciplinare è diretta conseguenza, a pena di illegittimità dell'atto per eccesso di potere, di un **preliminare convincimento** dell'Autorità competente in ordine sia alla sussistenza che alla consistenza e gravità delle mancanze addebitabili al militare.

Tale convincimento si fonda necessariamente **su idonei indizi**, acquisibili anche attraverso lo svolgimento di specifici accertamenti preliminari, che, potendo prendere le mosse da variegate fonti d'inesco, permettano di verificare la fondatezza delle notizie, accertando in concreto se le condotte in esame integrino comportamenti suscettibili di valutazione sotto il profilo disciplinare.

### 5.2. GLI ACCERTAMENTI PRELIMINARI

#### 5.2.1. PREMessa

Lo svolgimento degli accertamenti preliminari rientra nel generale potere della Pubblica amministrazione di **verificare**, con sommaria indagine, **l'esistenza di elementi** che legittimino l'inizio o meno di una formale procedura disciplinare.

In questo senso l'esecuzione di indagini sul contegno, anche nella vita privata, di un pubblico dipendente rappresenta espressione, ancorché non tipizzata, di un'attività amministrativa di carattere prodromico finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico che, nel caso di indagini **su presunte violazioni disciplinari**, è quello della **salvaguardia del buon andamento e dell'imparzialità del servizio**, direttamente o potenzialmente lesi dalla condotta del militare.

Conseguentemente, l'indagine non può essere fine a se stessa, dovendosi qualificare (e legittimare) tale attività solo se considerata:

- sempre potenzialmente suscettibile di individuare **riscontri di rilievo disciplinare**;
- **prodromica** all'eventuale **instaurazione** di un opportuno **procedimento** (penale, amministrativo, ecc.).

Gli accertamenti in argomento, pertanto, costituiscono esplicitazione di **un'attività** di per sé **atipica** e tuttavia ammissibile nella misura in cui persegue finalità determinate e legittime: atipica in quanto si colloca in una fase necessariamente antecedente l'instaurazione di un procedimento formale, essendo finalizzata proprio all'acquisizione di elementi idonei a legittimare l'avvio di una procedura tesa all'accertamento, nei modi di rito, dei fatti contestati.

In ambito amministrativo, l'assenza di disposizioni che attribuiscono esplicitamente un potere d'indagine in tal senso, non pregiudica la possibilità di svolgere una doverosa quanto accurata **attività di verifica delle notizie acquisite** sui propri dipendenti, sussistendo comunque il superiore interesse al buon andamento del servizio, che ne giustifica appieno l'esercizio.

Al riguardo, vale rammentare che dalla peculiare **posizione soggettiva del personale militare** e dal fatto che i doveri sono "funzionalizzati" alla migliore esplicitazione dell'attività di servizio da parte del militare, discende, in ossequio al **principio costituzionale del "buon andamento della P.A."** (art. 97 Cost.), la necessità di riconoscere alla stessa Amministrazione un autonomo potere di indagine sul comportamento anche privato del personale, ove questo possa avere riflessi negativi sul servizio. A tal proposito basterà qui rammentare che l'art. 10 R.D.M.<sup>21</sup> dispone espressamente che il militare «...deve astenersi, anche fuori servizio, da comportamenti che possano comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni, ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene ...».

## 5.2.2. FONTI

Gli accertamenti preliminari all'avvio di un procedimento disciplinare **non sono soggetti a particolari formalità procedurali**. Il loro iter può comunque essere desunto:

- dalle regole di carattere generale contenute nel **R.D.M.** (art. 58), secondo le quali l'adozione del provvedimento disciplinare deve essere preceduta da **accertamenti sull'elemento oggettivo e su quello soggettivo dell'infrazione**, onde mettere compiutamente a conoscenza dell'addebito il militare che ha mancato;

<sup>21</sup> «Art. 10. Doveri attinenti al grado.

1. Il grado corrisponde alla posizione che il militare occupa nella scala gerarchica.
2. Egli deve astenersi, anche fuori servizio, da comportamenti che possano comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni, ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene e pregiudicare l'estraneità delle Forze armate come tali alle competizioni politiche, fatto salvo quanto stabilito dal successivo art. 29.
3. Il militare investito di un grado deve essere di esempio nel compimento dei doveri, poiché l'esempio agevola l'azione e suscita lo spirito di emulazione».

- dalle norme previste del **T.U. n. 3/1957** (in particolare art. 103) per gli impiegati civili dello Stato - e dalla giurisprudenza su queste maturata - secondo le quali il capo del personale, avuta notizia di una infrazione disciplinare commessa da un impiegato, compie un'**indagine preliminare** e, ove ritenga che il fatto sia punibile con una sanzione disciplinare, contesta gli addebiti.

### 5.2.3. LIMITI E GARANZIE

La verifica in ordine all'**adeguatezza** di tali accertamenti è rimessa al coscienzioso apprezzamento del superiore gerarchico o di altra Autorità specificatamente incaricata degli accertamenti, che li svolge direttamente o li fa svolgere ed, eventualmente, integrare, senza formalità alcuna. Spetta infatti all'Autorità procedente determinarne le **modalità di esecuzione**, al fine di adeguare le indagini alle esigenze dei singoli e differenti casi che possono presentarsi ed alle condizioni in cui le indagini stesse devono essere compiute.

I limiti dell'istruzione preliminare sono dunque rimessi al giudizio discrezionale dell'Amministrazione, che si basa su un apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità. Peraltro, atteso che scopo degli accertamenti preliminari è solo quello dell'**accertamento dei fatti** e della **raccolta delle prove** e non già quello della formulazione del giudizio a tale fase **non sono applicabili i termini, le garanzie e le modalità previste per il procedimento disciplinare, nè è richiesta la presenza dell'interessato.**

L'attività di controllo non deve comunque incidere sulle fondamentali **libertà personali** dell'interessato, così che risulteranno ammesse solo indagini che si estrinsechino in una mera attività di ricerca di informazioni attraverso **mezzi puramente ricognitivi**, mentre saranno **ovviamente vietate tutte le attività, quali le perquisizioni, le ispezioni e le intercettazioni**, che, quali mezzi di ricerca della prova previsti dal c.p.p., oltre che particolarmente invasivi, sono soggetti ad apposita autorizzazione in funzione di garanzia da parte del giudice competente e devono essere, comunque, finalizzati esclusivamente all'acquisizione di elementi probatori per l'accertamento di un reato. È, quindi, evidente che tale regime d'indagine non può trovare applicazione in campo amministrativo in quanto il potere esercitato e, segnatamente, le finalità cui lo stesso è rivolto, non giustificerebbero l'adozione di simili iniziative.

Sotto il profilo delle **garanzie da assicurare all'interessato**, posto che l'attività di indagine ha ragion d'essere solo se diretta alla constatazione di illeciti rilevanti per l'avvio di una procedura formale, **l'individuazione di riscontri** deve portare necessariamente all'**instaurazione** del relativo **procedimento**. Al riguardo, valgono in ambito amministrativo non solo le specifiche garanzie previste dalle singole leggi, ma anche i principi generali introdotti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>22</sup>, in tema di procedimento.

---

<sup>22</sup> Modificata ed integrata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21-2-2005).

Pertanto, nel caso in cui l'indagine abbia accertato fatti, che, sebbene non valutabili sotto il profilo penale, risultino comunque rilevanti dal punto di vista amministrativo, sarà avviato un autonomo procedimento disciplinare con tutte le garanzie previste dalla normativa di settore e dalla legge 241/90 (*comunicazione dell'avvio, accesso ai documenti, partecipazione dell'interessato, motivazione del provvedimento, indicazione delle garanzie giustiziali e giurisdizionali*), così che all'interessato sia assicurata la piena contezza degli elementi a suo carico, con la possibilità di far valere le proprie ragioni anche in ordine al metodo di acquisizione delle informazioni.

È evidente che a tal fine sussiste l'esigenza di formalizzare, per quanto possibile, ogni attività per poi conservare l'intero carteggio così formato.

Sotto l'aspetto del trattamento dei dati acquisiti, va poi ribadito che gli accertamenti preliminari configurano **attività di raccolta** e sono perciò **legittimi** quando lo è lo scopo perseguito: nel caso specifico lo scopo - come detto - è da rinvenirsi nel corretto svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione e, quindi, nell'interesse pubblico alla salvaguardia del buon andamento dell'organizzazione.

In tal senso il trattamento dei dati è consentito ai sensi degli artt. 18 e 19 del codice in materia di **protezione dei dati personali** (D.Lgs. n. 196 del 30 giugno 2003), nel rispetto delle disposizioni che regolano le modalità di trattamento degli stessi, tra cui i principi generali fissati dall'art. 11 (liceità e correttezza del trattamento, perseguimento di scopi determinati, espliciti e legittimi; esattezza, aggiornamento, pertinenza, completezza e non eccedenza).

Ai fini in esame è consentito all'Amministrazione anche il trattamento di dati c.d. "sensibili", attesi i rilevanti interessi pubblici sottesi, sebbene nel rispetto delle restrizioni specificatamente previste per tali categorie di dati.

Per quanto riguarda, infine, la **custodia dei dati** così acquisiti, basti qui richiamare il dettato dell'art. 31 ("Obblighi di sicurezza") del predetto codice, secondo il quale **occorre "ridurre al minimo, mediante l'adozione di idonee e preventive misure di sicurezza, i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati stessi, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta"**.

#### 5.2.4. TERMINI

Poichè il procedimento disciplinare ha inizio soltanto con la contestazione degli addebiti, non può applicarsi nell'istruttoria preliminare la decadenza infraprocedimentale prevista dall'art. 120 del T.U..

#### 5.2.5. CENNI DI PROCEDURA

Gli accertamenti preliminari hanno **inizio** in seguito alla **conoscenza** da parte dell'Amministrazione **di un fatto suscettibile di valutazione sotto il profilo disciplinare**.

In particolare, prendono le mosse dal rilevamento dell'infrazione disciplinare da parte di un qualsiasi superiore del manchevole che - fatta salva l'ipotesi in cui il comportamento sia riconducibile nell'ambito della disciplina di corpo e sia egli stesso competente ad infliggere la sanzione - deve **fare rapporto senza ritardo al superiore diretto** del trasgressore, che:

- provvederà a svolgere tutti gli accertamenti preliminari ritenuti necessari per una compiuta configurazione dei fatti, **anche previo reperimento di documenti, giudizi di organi tecnici e dichiarazioni di terzi**. Rientra, **ad esempio**, in tale contesto l'acquisizione:
  - degli atti di pignoramento e di ogni altra scrittura necessaria per quantificare una situazione debitoria;
  - dell'esito degli accertamenti sanitari disposti nei confronti di un militare sospettato di aver assunto sostanze stupefacenti e degli atti eventualmente posti in essere nei confronti di quest'ultimo nel contesto del procedimento prefettizio di cui all'art. 75 del D.P.R. n. 309/1990;
  - di dichiarazioni rese da militari o civili che abbiano assistito ai fatti o possano comunque conoscere circostanze relative agli stessi;
  - di atti eventualmente posti in essere da reparti del Corpo o altre Forze di polizia;
- valuterà l'**opportunità di acquisire dall'interessato la propria versione dei fatti**, la quale potrebbe risultare tale da escludere recisamente ogni responsabilità a suo carico, mutando la prima immediata valutazione sulla sussistenza dell'infrazione. Tale comunicazione **non deve ovviamente essere confusa con un formale atto di contestazione di addebiti** in quanto, oltre a svolgere una funzione del tutto diversa, la richiesta non contiene addebiti specifici, bensì solo un riferimento a fatti storici ed è priva di ogni considerazione circa la rilevanza sotto il profilo disciplinare dei predetti fatti. In proposito, vale precisare che **non è prescritta la presenza dell'interessato** nella fase degli accertamenti preliminari, in quanto gli stessi non comportano l'adozione di

atti che possano incidere in via immediata e diretta sulla sfera giuridica del dipendente.

**In taluni casi** la partecipazione del militare **può** tuttavia **rivelarsi estremamente utile** per il perseguimento delle finalità cui sono sottesi gli accertamenti di specie e, in particolare, quando gli elementi disponibili **non siano di per sè già sufficienti** ad escludere o affermare recisamente la sussistenza di responsabilità a carico dell'interessato. La versione dei fatti o comunque le precisazioni fornite da quest'ultimo possono in tal caso costituire valido contributo per la obiettiva e completa ricostruzione delle vicende che lo riguardano e, quindi, per la formazione del preliminare convincimento che - come si è detto - costituisce **indispensabile presupposto** per l'eventuale avvio del procedimento disciplinare di stato;

- ne curerà l'inoltro, tramite gerarchico, all'autorità cui spetta l'esercizio della potestà disciplinare, formulando a parte le sue esaustive valutazioni e proposte.

La competente autorità disciplinare, ricevuto il rapporto o comunque acquisita la conoscenza del fatto, deve:

- **disporre tempestivamente**, se necessaria, **l'eventuale integrazione degli accertamenti preliminari** già svolti;
- **valutare "prima facie" il tipo di sanzione** (di stato o di corpo) - che possa essere applicata per la violazione eventualmente configurata all'esito degli accertamenti di cui sopra - e **disporre**, conseguentemente, **l'avvio del relativo procedimento**;
- **disporre altrimenti l'archiviazione degli atti**. In tal caso, nell'ipotesi in cui nel corso degli accertamenti preliminari sia stata avanzata richiesta di informazioni all'interessato, quest'ultimo dovrà essere formalmente reso edotto che in ordine a tali fatti non sono emerse responsabilità a suo carico. Parimenti, l'interessato dovrà essere informato dei motivi che hanno determinato l'archiviazione della trattazione, nell'ipotesi in cui quest'ultima consegua al maturato convincimento di una responsabilità disciplinare, riconducibile ad una sanzione che, tuttavia, non è possibile irrogare in relazione allo status del militare (**ad esempio** sanzione di corpo per il militare in congedo).

### **5.3. LA TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

Qualora si decida l'avvio del procedimento disciplinare, a questo devono ritenersi applicabili le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241, **che ha fissato i principi e le modalità per il corretto esercizio dell'azione Amministrativa**, informandola a criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza (art. 1).

Di interesse ai fini dello svolgimento del procedimento disciplinare, in specie di quello contemplato dalle leggi di stato, sono le disposizioni afferenti la **partecipazione al**

**procedimento amministrativo** (capo III) e l'**accesso ai documenti amministrativi** (capo V). Ci si riferisce in particolare alle seguenti norme:

- a. **art. 7**, che contempla la **comunicazione dell'avvio del procedimento** ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti;
- b. **art. 10**, che prescrive il **diritto** dei soggetti di cui sopra **di**:
  - **prendere visione degli atti** del procedimento;
  - **presentare memorie scritte e documenti**, che l'Amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento;
- c. **art. 22**, che al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa riconosce a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (a maggior ragione al destinatario del provvedimento finale) il **diritto di accesso ai documenti amministrativi**, esercitato (art. 25) mediante esame ed estrazione di copia dei medesimi.

In relazione a quanto precede:

- **sub a.**, la comunicazione dell'avvio del procedimento è realizzata con la contestazione degli addebiti, attraverso la quale il militare, non solo è reso edotto del procedimento instaurato nei suoi confronti, ma è messo nella condizione di conoscere con precisione quale comportamento gli si contesta, consentendogli la difesa dall'addebito con la presentazione di giustificazioni<sup>23</sup>. Ciò presuppone, di converso, la completa conoscenza dei fatti contestati da parte dell'autorità deputata all'avvio del procedimento<sup>24</sup>;
- **sub b.**, le vigenti disposizioni già prevedono che l'inquisito ha diritto di prendere visione di tutti gli atti dell'inchiesta nonchè di presentare giustificazioni e documenti, dei quali occorre tener conto nel prosieguo dell'accertamento;
- **sub c.**, le stesse disposizioni precisano che l'inquisito nel prendere visione degli atti di cui sopra può trarne gli appunti che crede, **ma non può ottenerne copia**.

Pertanto può concludersi che le norme per lo svolgimento del procedimento disciplinare di cui ai DD.MM. del 18.04.1936 (ufficiali) e del 15.09.1955 (ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari) risultano in linea con i precetti della L. n. 241/1990, fatta eccezione per il solo **divieto di ottenere copia degli atti dell'inchiesta**, che risulta evidentemente **superato dal sopravvenuto disposto normativo. Previa produzione di apposita istanza**, l'inquisito **potrà**, pertanto, anche **ottenere copia** degli atti dell'inchiesta, ove lo ritenga necessario per la predisposizione della propria difesa. Il diritto all'accesso dei documenti relativi al procedimento disciplinare deve ritenersi, peraltro, sussistente anche dopo lo spirare dei termini per la proposizione di eventuale ricorso in sede

---

<sup>23</sup> Cfr. Consiglio di Stato - Sez. IV - 25 marzo 1999, n. 408; T.A.R. Lombardia - Milano - Sez. II, 22 maggio 2002, n. 2115; T.A.R. Campania - Sez.V - 15 febbraio 2001, n. 709.

<sup>24</sup> Cfr. T.A.R. Lombardia - Milano - Sez. I, 14 gennaio 2002, n. 96.

amministrativa e/o giurisdizionale<sup>25</sup>, poiché l'interesse giuridicamente rilevante tutelato dalla norma non si identifica con quello all'impugnazione dell'atto, rispetto al quale ha una accezione più vasta.

Rimane da segnalare che qualora il militare inquisito, procedimento durante, chieda di poter esercitare il diritto di accesso con riguardo al rapporto finale dell'ufficiale inquirente, le relative operazioni dovranno essere differite alla conclusione del procedimento, atteso che le norme di procedura prescrivono che tale atto debba rimanere sconosciuto anche all'Organo collegiale che è chiamato a pronunciarsi in caso di avvenuto deferimento dell'inquisito.

#### 5.4. LA TIPOLOGIA DEI PROCEDIMENTI

**Il procedimento è diversamente regolato per le sanzioni di corpo (dal R.D.M.) e per quelle di stato (dalle rispettive leggi di stato).** Premesso che entrambi i procedimenti disciplinari saranno diffusamente trattati nei titoli che seguono, **si fa qui cenno solo ad alcuni principi di carattere generale.**

**Il procedimento di corpo** è informato ai principi di **oralità e speditezza** (art. 59 R.D.M.). Ne consegue una notevole **semplificazione di forme**, della quale costituiscono elementi caratteristici:

- una **ridotta verbalizzazione delle varie fasi**, onde evitare un appesantimento nella procedura, sproporzionato rispetto alla non particolare gravità delle infrazioni;
- **l'identificazione nella stessa autorità gerarchica dell'organo inquirente e di quello cui spetta la decisione**, sicché viene a mancare il principio della **terzietà** dell'organo giudicante, tipico del procedimento penale nonchè - come si vedrà - di quello disciplinare di stato.

**Il procedimento di stato**, la cui **maggiore complessità** discende dalla rilevante gravità delle infrazioni che è chiamato ad accertare nonchè dalla incisività degli effetti delle relative sanzioni, è invece molto più simile al procedimento penale, in quanto presuppone:

- una **pluralità di fasi**, ciascuna caratterizzata dall'utilizzo della **forma scritta**;
- la **separazione degli organi** investiti delle funzioni di inquirente e giudicante;
- **articolate procedure intese a garantire in ciascuna fase** del procedimento (in particolare l'inchiesta formale e l'intervento del Consiglio - o Commissione - di disciplina) **l'esercizio del diritto di difesa.**

Peraltro, per tutti gli aspetti non contemplati espressamente dalle norme che disciplinano l'ordinamento militare (leggi di stato e R.D.M.), il procedimento disciplinare

---

<sup>25</sup> In senso conforme Consiglio di Stato, Sez.IV, 30 marzo 2000, n. 1823.

deve ritenersi disciplinato dalle disposizioni normative che disciplinano la materia per i dipendenti civili dello Stato, tra cui il T.U. Imp. Civ. St. n. 3/57<sup>26</sup>.

Il procedimento disciplinare si inquadra in ogni caso nella categoria dei **procedimenti contenziosi**, intendendo per tali quelli in cui è prescritto il **contraddittorio** dei diretti interessati, che vengono posti in condizione di prospettare, prima della decisione, per iscritto o a voce, le proprie osservazioni e le proprie ragioni. Ne discende che **nessuna sanzione disciplinare può essere inflitta se prima non sia stata contestata all'incolpato**, nelle forme prescritte, la mancanza che gli si attribuisce e non si sia concluso il procedimento all'uopo previsto.

In particolare, per escludere che possa ipotizzarsi la violazione del principio generale del contraddittorio e del diritto alla difesa, occorre che l'atto di contestazione degli addebiti sia tale da eliminare ogni possibile margine di incertezza sul fatto contestato attraverso l'**analitica descrizione delle condotte** in modo da non lasciare alcun dubbio sull'esatta consistenza e sulla puntuale configurazione delle violazioni addebitate<sup>27</sup>. In tal senso l'atto è idoneo alla finalità per la quale è preordinato quando, mediante **precisi riferimenti ad un'azione od omissione** del dipendente, rende possibile all'interessato l'individuazione del fatto addebitatogli, così da consentirgli ogni possibile discolta<sup>28</sup>. Ne consegue che deve considerarsi illegittima la sanzione disciplinare per indeterminatezza degli addebiti contestati, quando questi si limitano a riprodurre ipotesi astratte, senza che sia possibile, per l'incolpato, risalire ai fatti precisi oggetto di contestazione e difendersi adeguatamente<sup>29</sup>. Infatti, la formale contestazione degli addebiti è necessaria per garantire il diritto di difesa dell'incolpato e per sopperire alla incompleta tipizzazione normativa delle varie fattispecie di illecito disciplinare con la rigorosa circostanziata indicazione della specifica natura della condotta e del profilo sotto cui la stessa viene addebitata, in modo che possa essere agevolmente individuato dall'incolpato il particolare ed esatto angolo visuale dal quale la sua condotta dovrà essere vagliata. Pertanto, l'illegittimità della contestazione e delle accuse mosse all'incolpato, affinché non vi sia incertezza assoluta sul fatto e conseguente violazione del contraddittorio e del diritto di difesa, può escludersi solo quando i fatti per i quali è stata ritenuta la responsabilità risultino tutti specificatamente e analiticamente descritti nelle rispettive contestazioni trascritte nelle premesse sullo svolgimento del procedimento, in modo da non lasciare dubbi sull'esatta consistenza e configurazione dei fatti e delle violazioni addebitate<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 marzo 2000, n. 1411; Sez. V, 17 settembre 2001, n. 4840; Sez. VI - 13 maggio 2003, n. 2527.

<sup>27</sup> T.A.R. Piemonte, Sez. I, 18 luglio 2002, n.1428.

<sup>28</sup> T.A.R. Piemonte, Sez. II, 11 settembre 2001, n. 1693.

<sup>29</sup> T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 24 giugno 2002, n. 512.

<sup>30</sup> T.A.R. Abruzzo, 26 gennaio 2001, n. 58.

Una corretta specificazione dell'atto di contestazione degli addebiti ha, inoltre, rilevanza per l'intera procedura in quanto circoscrive l'ambito dell'accertamento in quanto è atto procedimentale che individua specificatamente i fatti materiali dai quali può scaturire la responsabilità dell'incolpato ed entro i quali deve muoversi il potere disciplinare dell'Amministrazione. Pertanto, è illegittima l'adozione di misure sanzionatorie per fatti diversi da quelli contestati (a meno che tra fatto contestato e fatto accertato non intercorra un rapporto di continenza)<sup>31</sup>.

Occorre peraltro precisare che la mera richiesta di informazioni e chiarimenti rivolta su fatti specifici non configura gli estremi di un atto di contestazione di addebito disciplinare, essendo distinti, per la diversità della loro funzione, gli atti di mera indagine preliminare circa i comportamenti assunti dal personale nell'ambito del servizio da quelli recanti la contestazione vera e propria dell'addebito<sup>32</sup>.

Al riguardo è anche opportuno chiarire che in assenza di prova circa l'effettiva sussistenza dei fatti materiali, la sanzione disciplinare non può trovare propria giustificazione in un mero sospetto di qualsivoglia condotta illecita<sup>33</sup>.

## 5.5. LA TIPICITÀ DEGLI ATTI

Gli atti del procedimento disciplinare sono caratterizzati dal principio della **tipicità**, che risponde a criteri di razionalizzazione e speditezza dell'accertamento. La conseguenza più importante di tale precetto è che non possono legittimamente ammettersi attività dilatorie, che non siano riconducibili a quelle tipiche previste dalla legge.

Ciò rileva, in particolare nel procedimento disciplinare di stato, ai fini del computo dei termini per l'esercizio dell'azione amministrativa, in quanto **valgono ad interrompere la perenzione soltanto gli atti esplicitamente previsti dalla norma come facenti parte del procedimento disciplinare**<sup>34</sup>.

## 5.6. LA SOSPENSIONE

Si è avuto già modo di osservare che, in linea generale, la stessa vicenda può costituire oggetto di valutazione e sanzione sia sul piano penale sia sul piano disciplinare, in quanto l'inosservanza dei propri doveri da parte del militare può ledere sfere giuridiche diverse. Posto il principio dell'autonomia della valutazione disciplinare rispetto a quella penale va, però, precisato che l'esito della seconda influisce sulla prima, sia in quanto talune formule hanno efficacia di giudicato nel giudizio di responsabilità disciplinare, sia

---

<sup>31</sup> T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 27 giugno 2000, n. 523. In senso conforme Consiglio di Stato - Sez.V - 14 febbraio 2003, n. 801 e Sez. VI - 21 maggio 2001, n. 2793.

<sup>32</sup> C.G.A.S., 23 dicembre 1999, n. 686.

<sup>33</sup> Consiglio di Stato - Sez. IV - 30 maggio 2001, n. 2942.

<sup>34</sup> Consiglio di Stato - Sez. IV - 7 novembre 2000, n. 4792.

in quanto la cognizione dell'esito del giudicato penale è, comunque, requisito indispensabile per il corretto esercizio della potestà disciplinare, in quanto vertente sugli stessi fatti, atteso che il Giudice penale può disporre di poteri accertativi sicuramente più penetranti rispetto all'autorità amministrativa.

Ciò si è premesso per introdurre l'importante principio secondo cui:

- **l'esercizio dell'azione disciplinare deve essere sospeso** qualora intervengano circostanze di fatto che ne impediscano la legittima prosecuzione;
- **la sospensione dell'accertamento dura** fintanto che vengono a cessare le intervenute "cause impeditive".

**Costituiscono** in particolare **causa impeditiva e comportano**, quindi, **la sospensione del procedimento**:

- a. **l'esercizio dell'azione penale** sugli stessi fatti oggetto di giudizio disciplinare, stante quanto evidenziato in premessa. Tale cognizione può aver luogo attraverso:
  - comunicazione dell'avvenuto esercizio dell'azione penale da parte del P.M. ai sensi dell'art. 129 Disp. Att. c.p.p.;
  - dichiarazione dello stesso inquisito, confermata dalla successiva acquisizione di atti dalla Procura della Repubblica competente;
  - informazione proveniente da reparti del Corpo, ovvero da altre Forze di Polizia;
- b. **l'esistenza di uno stato psichico anormale dell'inquisito**, che possa impedirne o diminuirne la capacità di esercitare il diritto di difesa, **o comunque, di stati di patologia fisica** che gli impediscano materialmente di presenziare all'accertamento.

**Non costituiscono**, invece, **causa impeditiva** e non comportano la sospensione dell'accertamento:

- a. **il collocamento in congedo nei procedimenti disciplinari di stato**, in relazione ai quali il provvedimento di cessazione dal servizio non costituisce neanche atto interruttivo del decorso dei termini (per i procedimenti disciplinari di corpo comporta invece l'estinzione);
- b. l'irreperibilità dell'inquisito o il mancato riscontro da parte del medesimo agli inviti dell'inquirente o dell'Organo collegiale. In particolare, premesso che la partecipazione alle varie fasi dell'accertamento è interesse primario dell'inquisito piuttosto che dell'Amministrazione, occorre precisare che:
  - in caso di **irreperibilità**, condizione per la legittima prosecuzione dell'accertamento è la regolarità delle procedure di notifica di tutti gli atti, per le quali si fa integrale invio agli artt. 137 e ss. c.p.c.;
  - in caso di **mancato riscontro da parte dell'inquisito reperibile agli inviti di presentazione**, il procedimento avrà corso dopo l'esperimento delle diffide del caso (operate sempre nel rispetto dei termini previsti per la conclusione

dell'accertamento), sempre che l'interessato non faccia constare legittime cause di impedimento.

#### 5.6.1. SEGUE: L'INCAPACITÀ PSICHICA O FISICA

Con riguardo all'incapacità psichica o fisica deve osservarsi che la sospensione è legittima solamente nei casi in cui i motivi di salute consistano in una **vera e propria impossibilità a difendersi in alcun modo**, non potendosi ritenere sufficiente un qualsiasi stato di infermità, indipendentemente dalla sua natura e dalle sue effettive conseguenze<sup>35</sup>.

Al riguardo, va anche evidenziato che mancano in campo disciplinare norme specifiche che delimitano la nozione di tale incapacità e regolino le modalità del relativo accertamento. Ad ogni buon conto, **l'onere della prova** della sussistenza di un siffatto impedimento è, secondo i principi generali, **a carico di chi invoca a suo favore detta circostanza** (e cioè l'inquisito), sicché il medesimo deve produrre una certificazione medica che non si limiti ad attestare la sussistenza di un'infermità, ma che precisi in modo chiaro ed espresso, qualora ciò non risulti evidente secondo comuni regole di esperienza (fermo restando che l'organo disciplinare non è competente ad effettuare valutazioni di ordine medico), che l'infermità stessa comporta l'impossibilità a partecipare al procedimento.

In particolare, qualora nel corso del procedimento, da atti acquisiti, da qualsiasi altra fonte ovvero dalle dichiarazioni o dal comportamento stesso dell'incolpato, si rilevino indizi della possibile esistenza di uno stato psichico anormale dello stesso, tale da impedire o diminuire la sua cosciente e consapevole partecipazione, con particolare riferimento alla produzione difensiva, nonché in tutti i casi in cui l'Amministrazione ritenga la **certificazione medica** prodotta dall'interessato **non convincente o non esauriente**, dovrà essere richiesto idoneo **parere al Dirigente il Servizio Sanitario** operante presso le competenti sedi locali il quale, nell'occasione:

- si esprimerà circa la sussistenza o meno, in capo all'interessato, di uno stato psichico tale da rendere impossibile la sua cosciente e consapevole partecipazione al procedimento;
- in caso di rilevato impedimento, provvederà contestualmente - qualora trattasi di militare in servizio - ad inviare l'interessato alla competente Commissione medica ospedaliera per l'emanazione del relativo giudizio di idoneità al servizio nel Corpo da parte del medesimo.

Una volta interessata dal Dirigente Sanitario, qualora la competente Commissione medica ospedaliera:

---

<sup>35</sup> Consiglio di Stato - Sez. III - parere n. 598/2001 del 24 aprile 2001.

- dichiarare il **militare** comunque **idoneo al servizio** militare incondizionato, il procedimento disciplinare procederà senza ulteriori indugi;
- emetta un **giudizio definitivo di inidoneità** al servizio del militare per irreversibile incapacità psichica, verrà disposta la chiusura del procedimento disciplinare;
- accerti una **temporanea inidoneità** al servizio per incapacità psichica, la posizione dell'interessato, circa il perdurare o meno dell'impedimento a partecipare al procedimento, sarà riesaminata alla luce degli esiti dei controlli sanitari disposti secondo modalità e tempistica fissate dalla C.M.O. precedente.

In quest'ultimo caso, l'accertamento dell'**incapacità psichica transitoria** comporterà la **sospensione del procedimento disciplinare** per il periodo in cui perdura tale incapacità. La sospensione non potrà comunque protrarsi ulteriormente, quando ciò determini il superamento dei termini perentori stabiliti dalla legge per lo svolgimento e/o la conclusione del procedimento. Occorre infatti contemperare l'esigenza di garantire il diritto di difesa dell'incolpato con l'esigenza di rispettare la tempistica prevista dall'ordinamento a pena di decadenza della potestà sanzionatoria<sup>36</sup>.

Per il **personale in congedo**, la decisione di proseguire, sospendere o chiudere il procedimento sarà assunta sulla base del solo parere del Dirigente Sanitario, che dovrà quindi essere adeguatamente documentato e motivato. Resta inteso che:

- nel caso di incapacità temporanea, la tempistica dei successivi accertamenti sarà disposta dallo stesso dirigente sanitario;
- anche in questo caso il procedimento andrà comunque riassunto nei termini utili ad evitare il superamento dei termini perentori stabiliti dalla legge per lo svolgimento e/o la conclusione del procedimento.

Ai medesimi principi deve ispirarsi l'azione anche in caso di **incapacità fisica** del militare a partecipare all'istruttoria, salvo che in questo caso la sospensione dell'accertamento dovrà essere disposta soltanto quando l'impedimento comporti effettivamente l'incapacità di partecipare all'accertamento e non possa essere superato in altro modo<sup>37</sup>.

Alla luce di quanto sopra, al fine di dirimere ogni dubbio interpretativo in materia, garantendo sia il pieno diritto di difesa dei militari che l'efficacia dell'azione amministrativa, occorre disporre la:

---

<sup>36</sup> La procedura descritta è stata puntualmente convalidata dalla Terza Sezione del Consiglio di Stato, interpellata in merito dal Comando Generale: cfr. parere n. 4235/2003 reso in data 16 dicembre 2003.

<sup>37</sup> Prevedendo ad esempio lo svolgimento della seduta del Consiglio/Commissione di disciplina nel luogo dove si trova l'inquisito.

- **chiusura del procedimento** disciplinare allorquando sussista una **irreversibile incapacità** del militare che ne comprometta in maniera irreparabile il cosciente esercizio del diritto di difesa;
- **sospensione del procedimento** disciplinare qualora la suddetta **incapacità** sia di **natura transitoria**, per poi riassumerlo al venir meno della stessa o all'approssimarsi dei termini di legge per la conclusione dell'accertamento, sempre che l'incapacità non diventi irreversibile e comporti quindi la chiusura definitiva dell'accertamento, tenendo, comunque, ben presente che gli unici casi che legittimeranno la sospensione ovvero l'archiviazione del procedimento dovranno essere esclusivamente quelli in cui la temporanea o definitiva incapacità del soggetto sia effettivamente eccezionale e consista in una vera e propria impossibilità di partecipare con cosciente consapevolezza alla fase istruttoria.

## 5.7. L'ESTINZIONE

### Il procedimento disciplinare si estingue:

- a. **in caso di morte dell'inquisito**, posto che quest'ultima fa venir meno l'illecito;
- b. **per effetto dell'intervento**, nel corso del procedimento, **della perdita del grado per altra causa** (art. 70 L. n. 113/1954; art. 60 L. n. 599/1954; art. 40 L. n. 833/1961);
- c. **per effetto dell'intervenuto collocamento in congedo per i soli procedimenti di corpo**, in quanto il R.D.M. trova applicazione nei confronti dei militari fino al momento della cessazione dal servizio attivo (art. 5/2° co. L. n. 382/1978). Ne consegue che non possono essere inflitte sanzioni di corpo al personale in congedo e che, quindi, all'atto della cessazione dal servizio si estinguono i relativi procedimenti disciplinari di corpo eventualmente in atto nei confronti degli interessati. Resta, di contro, impregiudicato l'esercizio della potestà sanzionatoria prevista dalle leggi di stato nei confronti del personale in congedo, in quanto potenzialmente foriera di riflessi sulla posizione giuridica del medesimo;
- d. **per effetto dell'inerzia dell'Amministrazione** protratta nel tempo:
  - **oltre i termini previsti dalla legge;**
  - **oltre i limiti della ragionevolezza per i procedimenti non soggetti a termini perentori di legge.**

## 5.8. LA RINNOVAZIONE

**Il provvedimento che infligge la sanzione disciplinare**, al pari di ogni altro atto amministrativo, può essere **inficiato** da **vizi di legittimità** (incompetenza - eccesso di potere - violazione di legge) o anche di **merito** (violazione di norme non giuridiche di opportunità, equità, convenienza).

In questi casi l'atto **può essere annullato**:

- **su istanza di parte**, in sede di ricorso gerarchico (per vizi di legittimità e/o di merito), giurisdizionale o straordinario (solo per vizi di legittimità);
- **d'ufficio**, nell'esercizio da parte dell'Amministrazione della propria potestà di autotutela, sia per vizi di legittimità che di merito.

In quest'ultima eventualità vi procede la **stessa autorità** che ha posto in essere l'atto invalido o, in genere **per soli motivi di legittimità, l'autorità gerarchica superiore**. Infatti, come da consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'autorità superiore può - in linea generale - esercitare il potere di annullamento di atti delle autorità inferiori, ma non può revocarli per motivi di merito. In realtà potrà ammettersi la facoltà di riforma di un provvedimento disciplinare anche **per motivi di merito** nei limitati casi in cui l'autorità sovraordinata disponga, nel campo disciplinare, di **poteri di avocazione/sostituzione** rispetto alle facoltà attribuite all'autorità subordinata nei confronti del militare punito. Ciò si verifica allorché il superiore gerarchico (es. comandante di corpo) ha potestà disciplinari comprensive o concorrenti con quelle (minori) spettanti all'autorità inferiore punitrice (es. comandanti di reparto). Di contro, deve ritenersi escluso il sindacato d'ufficio sul merito del provvedimento disciplinare quando quest'ultimo risulti adottato dall'autorità sottordinata nell'ambito di una competenza ad essa riservata dalla legge in via esclusiva (es. consegna di rigore inflitta dal comandante di corpo).

Da ultimo, nel caso in cui i superiori gerarchici intendano procedere *ex officio* alla riforma per motivi di legittimità, non deve comunque ritenersi possibile l'annullamento dell'atto per incongruenza tra infrazione disciplinare e sanzione applicata, salvo il caso limite in cui tale sproporzione risulti *ictu oculi* e riverberi, quindi, in un palese vizio di legittimità per eccesso di potere. Infatti il giudizio sulla congruità della sanzione irrogata rientra nel merito della valutazione dell'organo disciplinare e, come tale, è insindacabile, anche in sede giurisdizionale.

Qualora il superiore gerarchico, in sede di **controllo della trattazione disciplinare**, rilevi l'esistenza di provvedimenti carenti **nell'equità, opportunità o convenienza**, può dunque farne oggetto di **segnalazione all'organo sottordinato competente** il quale procederà al riesame, giungendo, eventualmente, alla revoca o alla riforma della decisione precedente. La richiesta di riesame del superiore non avrà comunque effetti (diretti) sull'efficacia del provvedimento già assunto, ma potrà segnare implicitamente i limiti dell'eventuale nuovo provvedimento.

Pertanto, in alcuni casi il provvedimento disciplinare, seppur viziato, può essere **preservato con un ulteriore atto o procedimento**, determinandone così la conservazione. **Infatti è fatta salva la facoltà dell'Amministrazione di rinnovare in tutto o in parte il procedimento, sempre che:**

- a. **i vizi rilevati possano essere sanati**. A tal proposito, di massima:
  - **non sono sanabili i vizi afferenti:**

- **la sostanza dell'accertamento**, ossia l'insufficienza o contraddittorietà degli elementi a sostegno del provvedimento punitivo irrogato, in conseguenza della quale venga esclusa in sede di annullamento la sussistenza dei fatti addebitati;
  - **l'iter logico** che ha condotto all'adozione del provvedimento finale;
  - **l'estinzione del procedimento per decorso dei termini** perentori previsti dalla legge;
- **sono sanabili i vizi:**
- **di procedura**, esclusi, come si è detto, quelli relativi ai termini;
  - **concernenti la motivazione del provvedimento**, sempre che non riflettano vizi dell'iter logico posto a base dell'accertamento.

L'**analisi** degli atti del procedimento va **comunque** operata **caso per caso**, sulla scorta del provvedimento che ne dispone l'annullamento, dal contesto del quale sarà possibile evincere se sussista o meno la possibilità di rinnovarli;

b. **l'esercizio della potestà disciplinare non sia precluso all'Amministrazione:**

- **per decadenza della potestà sanzionatoria, dovuta al decorso dei termini** prescritti dalla legge per l'esercizio dell'azione amministrativa.

Infatti, annullato in tutto o in parte il procedimento disciplinare di cui sia possibile la rinnovazione, **il nuovo procedimento deve essere iniziato** a partire dal primo degli atti annullati:

- **entro il termine di 30 gg.** (vgs art. 119 del D.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957), decorrenti dalla data in cui sia pervenuta all'Amministrazione la comunicazione della decisione giurisdizionale ai sensi dell'art. 87/1° co. del R.D. 17.08.1907 n. 642 (trasmissione della sentenza a cura della segreteria della sezione giudicante) ~~o dalla data del decreto che accoglie il ricorso straordinario~~, ovvero dalla data in cui l'impiegato abbia notificato all'Amministrazione la decisione giurisdizionale o l'abbia costituita in mora per l'esecuzione del decreto che accoglie il ricorso straordinario, per il **personale in congedo**<sup>38</sup>;
- **entro il termine di 60 gg.** (vgs art. 5 della legge n. 37 del 27.01.1968), decorrenti dalla data in cui sia pervenuta all'Amministrazione la comunicazione della decisione giurisdizionale ai sensi dell'art. 87/1° co. del R.D. 17.08.1907 n. 642 (trasmissione della sentenza a cura della segreteria della sezione giudicante), ~~ovvero dalla data del decreto che accoglie il ricorso straordinario~~, limitatamente alle sanzioni inflitte al personale **in servizio permanente**;

---

<sup>38</sup> In particolare, quando il procedimento è stato annullato con sentenza di primo grado del Giudice amministrativo "la sfasatura temporale fra il termine per l'appello e il termine per la riattivazione del procedimento disciplinare non può far venir meno il potere dell'amministrazione di dare esecuzione alla sentenza di primo grado nei termini previsti dall'art. 119 T.U. imp. civ. St.; né tale sfasatura può determinare alcuna discrasia nel sistema, posto che una eventuale riforma della sentenza di primo grado - seguita alla decisione di rinnovare il procedimento - sarà sempre suscettibile di trovare attuazione con l'annullamento degli atti posti in essere dalla amministrazione in (doverosa) esecuzione di una decisione sub iudice" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 marzo 2002, n. 1318).

- **entro gli stessi termini di cui sopra**, per analogia, anche in caso di **ricorso gerarchico**, ovviamente a decorrere dalla data di emanazione del provvedimento di accoglimento;
- **tempestivamente** e comunque nel rispetto dei termini endoprocedimentali stabiliti dalla legge, secondo la tipologia del procedimento disciplinare da rinnovare, laddove si agisca in autotutela senza alcuna istanza di parte. In questo caso, infatti, la decisione di sanare il provvedimento finale o qualsiasi altra attività istruttoria, non può legittimare un'estensione temporale arbitraria del procedimento oltre i termini di legge;
- perchè il militare non presta più servizio effettivo, nell'ipotesi in cui si intenda irrogare una sanzione disciplinare di corpo.

In ogni caso, va chiarito che, qualora sia possibile rinnovare il procedimento, in tutto o in parte, questo dovrà essere iniziato **a partire dal primo degli atti annullati**<sup>39</sup>.

## 5.9. LA REVISIONE

**La revisione del provvedimento disciplinare compete alla stessa autorità punitrice:**

- **d'ufficio**, sulla base di elementi non conosciuti all'atto della decisione adottata che facciano fondatamente presumere una minor colpevolezza o l'innocenza dell'incolpato;
- **su istanza di riesame** prodotta dall'interessato ai sensi dell'art. 71 R.D.M., disposizione che, in quanto espressione di un principio di carattere generale (riconosciuto per gli impiegati civili dall'art. 121 T.U. n. 3/1957), è applicabile anche alle sanzioni disciplinari di stato.

Presupposto per la presentazione dell'istanza di riesame è la **sopravvenienza di nuove prove**, tali da far ritenere che sia applicabile una sanzione minore o possa essere dichiarato il proscioglimento dell'addebito. L'istanza in questione:

- è **proponibile in qualunque tempo**, quindi espressamente svincolata da termini di decadenza;
- deve essere **diretta**, in via gerarchica, **alla stessa autorità** che ha emesso il provvedimento;
- non esplica effetti sospensivi sull'esecuzione del provvedimento disciplinare né sui termini inerenti alla proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali avverso l'atto punitivo.

Le **prove** addotte devono risultare **assolutamente nuove**, cioè dirette ad affermare l'esistenza di determinate situazioni di fatto che non sono state prese in considerazione a

---

<sup>39</sup> Cfr. T.A.R. Lazio sez. I, 9 aprile 2001, n. 3059 e T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 28 settembre 2002, n. 5877.

suo tempo dalle autorità investite della potestà disciplinare, oppure a contestare l'esistenza di altre ritenute sussistenti e che sono state **determinanti** per le decisioni adottate.

La **decisione** in ordine alla domanda potrà essere di:

- **inammissibilità**, nei casi di mancanza delle condizioni oggettive o soggettive richieste per procedere al riesame (insussistenza del requisito di legittimazione dell'istante e della "novità" degli elementi di valutazione adottati);
- **rigetto per infondatezza**, nell'ipotesi di evidente assenza di qualsiasi elemento a supporto della domanda o quando i "nuovi elementi" esibiti non siano ritenuti tali da modificare, a favore dell'incolpato, l'esito del procedimento disciplinare;
- **accoglimento**, con contestuale annullamento del provvedimento punitivo, qualora dalle prove sopravvenute emerga l'innocenza ovvero la minore responsabilità del manchevole alla quale dovrebbe conseguire l'inflizione di una sanzione più lieve.

**In sede di revisione non possono comunque essere inflitte sanzioni di gravità maggiore di quelle già adottate** (principio del "divieto della reformatio in peius").

Nel silenzio della normativa, non può escludersi che il provvedimento disciplinare formi contestualmente oggetto di istanza di riesame, diretta alla stessa autorità punitrice, e di ricorso gerarchico all'autorità sovraordinata. Diversa è, infatti, la natura dell'istanza e del ricorso amministrativo (nel primo caso, la sopravvenienza di elementi di prova non conosciuti all'atto della decisione; nel secondo caso, la presenza di vizi di legittimità o di merito nel provvedimento impugnato); diversi sono i motivi ed i destinatari anche se entrambi i "rimedi" sono preordinati al riesame di ciò che è stato deciso nel caso concreto.

Giova precisare che, in ipotesi di procedimento disciplinare svolto in seguito a sentenza penale di condanna, la revoca di quest'ultima per l'accoglimento della richiesta di **revisione del procedimento penale** (artt. 629 ss. c.p.p.), cui consegue il proscioglimento, comporta in capo all'Amministrazione la necessità di far luogo alla revisione del procedimento disciplinare vertente sugli stessi fatti, **indipendentemente dalla richiesta dell'interessato**.

Diversa è naturalmente l'ipotesi di sopravvenienza di elementi afferenti **fatti diversi** da quelli oggetto della originaria contestazione degli addebiti, in quanto in tal caso si tratta non di revisione, ma dell'avvio di un **nuovo e distinto procedimento**, cui quindi consegue l'irrogazione di sanzione distinta e, nel caso, **anche più grave**.

## **5.10. LA RIUNIONE DEI PROCEDIMENTI**

I principi generali della riunione dei procedimenti sono desumibili dalla procedura penale per la parte afferente la connessione (artt. 12 - 16 c.p.p.), in quanto compatibile con le specifiche disposizioni contemplate dalle leggi di stato e dal R.D.M..

Occorre premettere che in campo disciplinare la riunione dei procedimenti costituisce **deroga alla regola generale secondo la quale alla constatazione di ciascun illecito consegue apposito procedimento disciplinare**, avviato a cura dell'autorità competente (superiore gerarchico) nei confronti del manchevole. Più precisamente, ragioni di efficienza e buon andamento dell'Amministrazione richiedono che, in presenza di violazioni tra loro collegate (rectius: connesse), si faccia luogo ad unico procedimento anzichè ad accertamenti distinti.

Tanto premesso, **si ha riunione dei procedimenti (nel senso che viene svolto unico procedimento disciplinare**, sia esso di stato o di corpo):

a. **in caso di corresponsabilità di più militari in ordine agli stessi fatti**, nel senso che trattasi di illeciti commessi da più persone in concorso o cooperazione tra loro, anche se con condotte indipendenti che hanno contribuito a determinare lo stesso evento. In proposito occorre precisare che:

- **per i procedimenti disciplinari di stato** la fattispecie è espressamente contemplata dagli artt. 76 L. n. 599/1954 e 46 L. n. 833/1961, in virtù dei quali:
  - per lo svolgimento del procedimento si applicano le **disposizioni della legge di stato relativa alla categoria cui appartiene il militare più elevato in grado o più anziano** a parità di grado (tenendo presente che il militare in servizio ha comunque precedenza sul parigrado in congedo, prescindendo dall'anzianità), in relazione al quale sono determinate le Autorità competenti alla formazione degli atti;
  - il Ministro (in caso di inchiesta da costui avviata, nella quale sia coinvolto un Colonnello o un Generale del Corpo) o il Comandante Generale, o anche l'Autorità da quest'ultimo delegata all'avvio del procedimento, sino a quando non sia convocato il Consiglio o Commissione di disciplina, possono, **per ragioni di convenienza**, ordinare la **separazione dei procedimenti**;
- **per i procedimenti disciplinari di corpo** vale la stessa regola, che trova tuttavia un **limite** nelle disposizioni che regolano la **competenza** alla irrogazione di sanzioni, in assenza di espressa previsione normativa (analoga a quella prevista dalle leggi di stato) che consenta di derogarvi.

La riunione dei procedimenti sarà, pertanto, possibile nei limiti in cui l'autorità competente (superiore gerarchico) all'irrogazione della sanzione di corpo sia la stessa per tutti i militari corresponsabili. In caso contrario (ad es.: militari appartenenti a comandi di corpo diversi) i procedimenti resteranno necessariamente separati e saranno svolti dalle autorità rispettivamente competenti per ciascuno dei militari coinvolti;

b. **se un militare si è reso responsabile di più illeciti commessi con una sola azione od omissione ovvero con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno**. In tali casi è, infatti, previsto che si faccia luogo alla irrogazione di un'unica punizione in

relazione alla più grave delle trasgressioni ed al comportamento contrario alla disciplina rilevato complessivamente dalla condotta del militare.

Il precetto trova tuttavia un **limite** nel caso in cui, per fatti diversi riconducibili alla stessa vicenda, risultino instaurati nei confronti dello stesso militare **più procedimenti penali** dei quali non sia stata disposta la riunione. In tal caso **ciascuna fattispecie è soggetta a termini distinti**, il cui decorso ha inizio con la conclusione del procedimento penale che dalla stessa è scaturito, a nulla rilevando che gli altri procedimenti penali risultino ancora in corso. Ne discende che:

- **l’instaurazione di un unico procedimento disciplinare sarà disposta solo se ciò consenta il rispetto dei termini temporali con riferimento a ciascuna delle fattispecie penalmente definite;**
- **in caso contrario saranno avviati procedimenti distinti**, ciascuno nel rispetto dei relativi termini previsti, fermo restando che in sede di irrogazione delle relative sanzioni dovrà tenersi conto di quelle già inflitte per i fatti riconducibili alla stessa vicenda, per i quali è intervenuta per prima la definizione sul piano penale e disciplinare. Ciò affinché l’insieme delle sanzioni risulti comunque commisurato al comportamento contrario alla disciplina rivelato complessivamente dalla condotta del militare, in ossequio al principio sancito dall’art. 60 n. 5 R.D.M..

Va infine osservato che, oltre e al di fuori delle ipotesi sub a. e b., che costituiscono casi di **connessione necessaria**, è configurabile anche una fattispecie di **connessione eventuale** (nel senso che la riunione o meno dei procedimenti è rimessa all'apprezzamento discrezionale dell’autorità procedente, laddove invece costituisce atto dovuto nelle ipotesi di connessione necessaria che precedono, risultandone sussistenti i presupposti): nessuna disposizione impedisce, infatti, all’Amministrazione di promuovere **un solo procedimento disciplinare sulla base di due o più infrazioni della stessa specie, verificatesi in un breve arco temporale** (ma non in esecuzione dello stesso disegno, ricorrendo altrimenti l’ipotesi di connessione necessaria sub b.), valutandole nel loro complesso come espressione unitaria del comportamento del manchevole.

Permane ovviamente la necessità del **rispetto** della tempestività del procedimento e **dei termini** per l’avvio del medesimo eventualmente sussistenti per ciascuna fattispecie, necessità del resto insita nel concetto di “breve arco temporale” delle condotte appena enunciato.

## **6. IL PROVVEDIMENTO**

### **6.1. AUTORITÀ COMPETENTI**

Il provvedimento con il quale viene irrogata la sanzione costituisce l’**atto conclusivo del procedimento disciplinare**. Sono competenti alla sua emanazione:

a. **sanzioni di corpo:**

- **richiamo:** qualsiasi superiore, anche nei confronti di militari non dipendenti;
- **rimprovero:** comandante del reparto o di corpo;
- **consegna:** comandante del reparto o di corpo;
- **consegna di rigore:** comandante di corpo.

Le autorità cui compete nell'ambito della Guardia di Finanza la potestà sanzionatoria prevista per i comandanti di corpo e di reparto sono dettagliatamente individuate, con determinazione del Comando Generale;

b. **sanzioni di stato:**

- **nei confronti di ufficiali:** Comandante Generale per gli ufficiali fino al grado di Tenente Colonnello e Ministro dell'Economia e delle Finanze per gli ufficiali aventi il grado di Colonnello o Generale;
- **nei confronti di ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari:** Comandante Generale e, per delega di quest'ultimo, il Comandante in Seconda.

## 6.2. LA MOTIVAZIONE

Costituisce principio di carattere generale che **il provvedimento conclusivo di un procedimento disciplinare**, in quanto incidente sfavorevolmente sulla situazione giuridica del dipendente, **deve essere congruamente motivato** e non fondato su affermazioni generiche e non circostanziate<sup>40</sup>.

L'importanza della motivazione discende sia dalla circostanza che essa **dà contezza delle ragioni per le quali l'autorità competente ha irrogato la sanzione** - e come tale costituisce la principale garanzia di un corretto esercizio del potere disciplinare<sup>41</sup> - sia dal fatto che essa **individua l'illecito disciplinare** (ossia la mancanza) per il quale si è proceduto (si è già detto che in campo disciplinare vige il principio della indeterminatezza della norma disciplinare).

---

<sup>40</sup> "La validità del provvedimento sotto il profilo della motivazione è ritenuta congrua quando esplicita le ragioni poste a fondamento della decisione assunta: l'acclaramento, in sede di procedimento amministrativo, della responsabilità del ricorrente in ordine agli addebiti contestati, in ragione delle stesse dichiarazioni rese dall'interessato, la valutazione della tesi giustificativa adottata all'interessato e la sua comparazione con le risultanze istruttorie, nonché la particolare gravità del comportamento del ricorrente e la contrarietà dello stesso alle finalità del corpo di appartenenza ed ai doveri correttezza e lealtà assunti" (T.A.R. Campania, 14-21 luglio 1999, n. 2771). Peraltro anche l'onere motivazionale ha dei chiari limiti di estensione. In tal senso "Il provvedimento disciplinare nei confronti del pubblico dipendente non deve necessariamente contenere nella motivazione una puntuale confutazione delle singole controdeduzioni dell'impiegato, essendo sufficiente che l'Amministrazione abbia esaminato tutte le giustificazioni adottate e resa manifesta la corrispondenza tra i fatti addebitati e sanzionati dalla norma su cui sia stata contestata la violazione e quelli accertati in sede d'istruttoria" (T.A.R. Lazio Sez. I ter, 20 febbraio 2002, n. 1152). "In sede di motivazione della sanzione disciplinare, non occorre (infatti) che l'Amministrazione si diffonda sull'oggetto del giudizio con trattazioni eccessivamente minute, essendo sufficiente la manifestazione del supporto fondamentale e basilare su cui si impernia e s'incardina l'atto adottato" (Cons. di Stato - Sez. I - 16 ottobre 2002, n. 2053/2002). In senso conforme anche C.d.S. - Sez. IV - 3 maggio 2001, n. 2491.

<sup>41</sup> C.d.S. - Sez. IV - 27 marzo 2002, n. 1728.

La **legge 07.08.1990 n. 241**, peraltro, ha espressamente sancito che la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

**Per le sanzioni di corpo** l'art. 59 n. 5 R.D.M. prescrive che la motivazione **deve essere redatta in forma concisa e chiara e configurare esattamente l'infrazione**, indicando la disposizione violata o la negligenza commessa e le circostanze di tempo e di luogo del fatto.

**Per le sanzioni di stato** basta in questa sede evidenziare che:

- **l'individuazione dell'illecito è operata con la contestazione degli addebiti** in sede di inchiesta formale;
- la **motivazione** deve essere particolarmente **esaustiva** con riguardo agli elementi su cui si basa il giudizio **sulla gravità della condotta**, tanto più nel caso di sanzione espulsiva, in aderenza al principio generale di trasparenza e ragionevolezza dell'azione amministrativa, che impone, nel caso in cui un'infrazione disciplinare può essere punita con sanzioni di tipo diverso a seconda della gravità, che vengano chiaramente esplicitate le ragioni per le quali ritenga di applicare la sanzione più grave<sup>42</sup>.

Sul punto la recente **giurisprudenza del Consiglio di Stato**, a proposito della **congruità della motivazione** del provvedimento disciplinare, ha chiarito che:

- rientra nella competenza del giudice verificare che l'atto sia sorretto da motivazione adeguata;
- il provvedimento deve giudicarsi illegittimo se manca una sufficiente connessione logico-giuridica tra le responsabilità effettivamente accertate, la motivazione dell'atto e la sanzione adottata;
- quando le mancanze disciplinari possono dar luogo all'irrogazione di diverse sanzioni, devono essere specificate adeguatamente le ragioni in virtù delle quali si ritiene d'irrogarne una, piuttosto che l'altra, previo esame di tutti gli elementi;
- l'ordinamento impone che vi sia adeguatezza tra illecito e irroganda sanzione, per cui deve essere espressa la valutazione relativa alla compatibilità, o meno, dei fatti commessi rispetto alla prosecuzione del rapporto d'impiego pubblico, qualora venga irrogata una sanzione espulsiva.

In sintesi, l'interessato deve poter comprendere attraverso la motivazione dell'atto, analiticamente espressa nel provvedimento o per mezzo degli atti endoprocedurali in questo compiutamente richiamati, i **presupposti di fatto e giuridici e l'iter logico - giuridico** seguito dall'Autorità amministrativa nell'assumere la decisione finale. Devono

---

<sup>42</sup> C.d.S., Sez. IV, 23 marzo 2000, n. 1566; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 18 gennaio 2001, n. 108; T.A.R. Puglia - Lecce - ordinanza 22 aprile 2004, n. 485.

quindi essere espresse in modo chiaro le ragioni che hanno indotto l'Autorità a deliberare in quel modo con esplicitazione della qualificazione giuridica data al fatto e del carattere pregiudizievole della condotta per gli interessi dell'Amministrazione, nonché di tutte le circostanze comunque prese in esame per la valutazione in via equitativa della specie e durata della sanzione comminata.

### 6.3. L'IMPUGNAZIONE

**Avverso i provvedimenti sanzionatori è ammesso ricorso:**

- a. **gerarchico all'autorità immediatamente superiore** a quella che ha inflitto la punizione per le sanzioni di corpo, **entro 30 giorni** (art. 72 R.D.M.);
- b. **gerarchico al Comandante Generale** per le sanzioni di stato irrogate dal Comandante in Seconda, su delega del Comandante Generale **entro 30 giorni** (artt. 1 - 2 D.P.R. n. 1199/1971);
- c. **giurisdizionale al T.A.R.** per tutte le sanzioni di stato **entro 60 giorni** (art. 21 L. n. 1034/1971), mentre per le sanzioni di corpo l'esperimento di tale rimedio è sempre subordinato alla previa presentazione di ricorso gerarchico (art. 16 L. n. 382/1978)<sup>43</sup>;
- d. **straordinario al Presidente della Repubblica** per le sanzioni di stato irrogate dal Ministro dell'Economia e delle Finanze o dal Comandante Generale, **entro 120 giorni** (art. 9 D.P.R. n. 1199/1971). Per le sanzioni di corpo vale quanto detto sub c..

---

<sup>43</sup> A tal proposito è stata sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma della Legge 382/78, nella parte in cui dispone che "avverso le sanzioni disciplinari di corpo non è ammesso ricorso giurisdizionale se prima non è stato esperito ricorso gerarchico o siano trascorsi 90 giorni dalla data di presentazione del ricorso". La questione è stata ritenuta **infondata** dalla Corte Costituzionale con sentenza in data 9-22 aprile 1997 n. 113. La peculiarità della posizione del cittadino militare, che si caratterizza tra l'altro per la stretta sottoposizione di questo al rapporto gerarchico ed alla disciplina militare, consente di escludere la sussistenza di un *vulnus* al principio di uguaglianza. Ciò, in primo luogo, perché risulta di immediata percezione come detta peculiarità renda inappropriato il riferimento, in termini di *tertium comparationis*, alle regole generali dettate per il pubblico impiego. In secondo luogo, perché il consentire l'accesso alla sede giurisdizionale dopo l'esperimento del rimedio gerarchico (o l'inutile decorso del termine di 90 giorni dalla data di proposizione del ricorso stesso) rappresenta un'opzione legislativa non irrazionale, diretta com'è a perseguire la finalità di assicurare, anche in tempo di pace, l'ordinato svolgimento del servizio, costituente valore primario per l'andamento stesso della vita militare. Parimenti non è ravvisabile la prospettata lesione degli artt. 24 e 113 della Carta Repubblicana. La Corte Costituzionale ha più volte affermato che l'assoggettamento all'onere del previo esperimento dei rimedi amministrativi, con conseguente differimento della proponibilità dell'azione ad un certo termine decorrente dalla data di presentazione del ricorso, è legittimo se giustificato da esigenze di ordine generale nonché allorquando tale limitazione tenda ad evitare un uso in concreto eccessivo del diritto alla tutela giurisdizionale, tanto più ove l'adempimento dell'onere, lungi dal costituire uno svantaggio per il titolare della pretesa, rappresenti il modo di soddisfazione della posizione sostanziale più pronto e meno dispendioso.

La scelta del legislatore di privilegiare la via gerarchica, quale naturale ed immediata sede di soluzione delle controversie in ordine all'irrogazione delle sanzioni (dove oltretutto la possibilità di proporre motivi di merito consente all'interessato di ottenere un complessivo e più penetrante riesame del fatto), è da considerarsi il risultato di un congruo bilanciamento tra l'esigenza di coesione dei corpi militari e quella di tutela di diritti individuali.

**Il termine per proporre ricorso** decorre dalla data della notificazione o della comunicazione dell'atto impugnato o, comunque, da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza.

**Avverso la decisione sul ricorso gerarchico** ovvero contro il provvedimento impugnato se l'Amministrazione nel termine di 90 giorni non ha comunicato e notificato la decisione all'interessato, **è proponibile in alternativa ricorso giurisdizionale al T.A.R. o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.**

Per quanto attiene alla impugnabilità degli **atti endoprocedimentali**, in questa sede ci si limita a precisare che gli stessi, di norma, **non producono alcuna lesione** della posizione soggettiva dell'interessato, che si concretizza solamente con l'irrogazione della sanzione. Per questo l'interesse a proporre impugnazione si origina solo con la conclusione del procedimento. Ciò posto, la lesività degli atti endoprocedimentali, necessaria per renderli autonomamente e immediatamente suscettibili di impugnazione, va comunque accertata con riferimento al concreto ed attuale pregiudizio arrecato all'interesse sostanziale deducibile in giudizio<sup>44</sup>.

Relativamente, poi, alle sanzioni di corpo è da ritenere che sia **esclusa la possibilità di impugnazione del richiamo** in quanto non sussiste nei confronti del punito l'interesse a ricorrere, atteso che non vi è stata lesione di una posizione giuridica soggettiva, la quale costituisce condizione di ammissibilità dell'azione contenziosa. Esso, infatti, è un ammonimento verbale (art. 14 L. n. 382/1978) che non comporta la privazione della libertà di autodeterminazione nè dà luogo a trascrizione sul fascicolo personale o tanto meno modifica il rapporto d'impiego.

Va infine precisato che, **ai sensi dell'art. 3 L. n. 241/1990, nella copia di ogni provvedimento sanzionatorio notificata al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.**

### **6.3.1. SEGUE: RICORSO GERARCHICO AVVERSO LE SANZIONI DISCIPLINARI DI CORPO**

In forza del D.P.R. n. 1199/1971 e dell'art. 16 della Legge n. 382/78, contro le sanzioni disciplinari di corpo, è ammesso ricorso **in un'unica istanza**, all'organo sovraordinato per motivi di legittimità e di merito. Analogo rimedio amministrativo è concesso avverso la decisione resa sull'istanza di riesame. Il gravame, a norma delle disposizioni esecutive contenute nel R.D.M., va proposto per il tramite del superiore dal quale il militare dipende ed inoltrato sollecitamente, senza pareri o commenti, all'autorità gerarchica immediatamente superiore a quella che ha inflitto la sanzione impugnata. Il

---

<sup>44</sup> Cfr. T.A.R. Brescia, 4 dicembre 2002, n. 2191. In merito va rammentato che la Commissione Speciale del pubblico impiego del Consiglio di Stato con parere n. 479/99 ha riconosciuto l'impugnabilità del provvedimento di sospensione del procedimento disciplinare.

termine per ricorrere (art. 2 D.P.R. n. 1199/1971) è fissato in 30 giorni decorrenti dalla data della comunicazione in via amministrativa dell'atto impugnato, ossia da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza. Nel caso del provvedimento disciplinare, il termine perentorio decorrerà dalla data in cui il militare punito ha avuto comunicazione scritta del provvedimento, contenente la motivazione della decisione.

A questo riguardo l'art. 6 del D.P.R. n. 1199/1971 dispone che, allo spirare di novanta giorni dalla presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, "il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti" e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso giurisdizionale o quello straordinario al Presidente della Repubblica. Ponendo fine ad una lunga disputa dottrinale e giurisprudenziale sviluppatasi sulla normativa, la giurisprudenza ormai prevalente<sup>45</sup> attribuisce al silenzio dell'Amministrazione il valore di semplice "*presupposto processuale*" che consente al dipendente di ricorrere in via giurisdizionale o straordinaria avverso il provvedimento originario già impugnato in sede gerarchica. All'Autorità amministrativa viene, quindi, riconosciuta la potestà di decidere il ricorso gerarchico anche dopo il novantesimo giorno dalla sua presentazione.

La decisione tardiva, che dovesse intervenire nelle more dei giudizi (giurisdizionale ovvero straordinario) instaurati, se di accoglimento, produce la cessazione della materia del contendere; se di rigetto, viceversa, trattandosi di un atto avente valore meramente confermativo del precedente provvedimento impugnato, non può essere autonomamente impugnata, ma consente, eventualmente, la proposizione di motivi aggiunti.

Il ricorso deve essere redatto "*ad substantiam*" in forma scritta e diretto all'autorità competente a deciderlo. La decisione dovrà essere motivata in riferimento alle varie eccezioni mosse. Al carattere giustiziale dei ricorsi amministrativi consegue che la decisione non può andare "*ultra petita*" e deve attenersi (tanto per il "*petitum*", che per la "*causa petendi*" e quindi per i motivi) alle istanze delle parti.

Nel caso di pronuncia nel merito, la decisione potrà essere o di rigetto del ricorso, qualora questo venga ritenuto infondato, o di accoglimento: in tale ultima ipotesi potrà a sua volta consistere o nel semplice annullamento dell'atto impugnato ovvero nella sostituzione o nella riforma di esso. La decisione sul ricorso è un vero e proprio provvedimento amministrativo e, quindi, è soggetta al regime di tale categoria di atti e all'impugnabilità secondo le regole proprie di questi (in sede amministrativa e/o giurisdizionale). Ciò non esclude, peraltro, che il provvedimento amministrativo sottostante alla decisione (in quanto da essa confermato o modificato) venga annullato d'ufficio, se e quando ne ricorrano le condizioni, ovvero su istanza di riesame (nell'ipotesi specifica di una sanzione disciplinare).

---

<sup>45</sup> C. di S., A.P., 27 novembre 1986, n. 16; idem, 4 dicembre 1989, n. 17.

## TITOLO SECONDO

### RAPPORTI TRA PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E PROCEDIMENTO PENALE

#### 1. IL PROCESSO PENALE

Ai fini del corretto esercizio della potestà disciplinare nei confronti dei militari del Corpo, occorre in primo luogo definire i rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare. Infatti, **gran parte degli accertamenti disciplinari**, in particolare quelli volti all'irrogazione di sanzioni di stato, verte su fatti che hanno costituito oggetto di valutazione da parte dell'Autorità Giudiziaria.

La materia ha subito **inevitabili modifiche** a seguito di reiterati interventi del legislatore e della Corte Costituzionale. Ci si riferisce in particolare:

- a. alla **sentenza C. Cost. n. 971 del 14.10.1988**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della destituzione di diritto, inflitta quale automatica conseguenza della condanna per determinati reati, in quanto preclusiva del principio di gradualità della sanzione disciplinare in rapporto alle caratteristiche del caso concreto;
- b. al **codice di procedura penale**, che ha operato, rispetto al passato, una compiuta **ridefinizione degli effetti extra-penali del giudicato penale** (artt. 651 e ss. C.P.P.). Particolare interesse riveste la norma dell'art. 653, che disciplina l'efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare;
- c. alla **legge 7.2.1990 n. 19**, che ha colmato il vuoto normativo causato dalla citata sentenza C.Cost. n. 971/1988, recependo il principio che la destituzione dall'impiego può essere inflitta solo a seguito di procedimento disciplinare, da svolgersi entro termini precisi sia per l'avvio che per la sua conclusione;
- d. alla **sentenza C.Cost. n. 104 del 27.2 - 11.3.1991**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 20, 64, 65, 72, 74 della legge n. 599/1954, nella parte in cui non prevedono che nel procedimento disciplinare promosso successivamente a sentenza penale di proscioglimento o di assoluzione passata in giudicato, per motivi diversi dalle formule "perchè il fatto non sussiste" o "perchè l'imputato non lo ha commesso", trovino applicazione i termini stabiliti negli artt. 97/3° co. prima parte, 111/ult. co e 120/1° co. del T.U. n. 3/1957;
- e. alla **legge 27.3.2001 n. 97**, che ha modificato gli artt. 445 e 653 c.p.p., prevedendo - tra l'altro - l'estensione dell'efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare anche alle sentenze di condanna e di patteggiamento.

## 2. SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE PER L'INTERVENTO DI UN PROCEDIMENTO PENALE

### 2.1. LA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO NEL C.P.P.

La sospensione del procedimento disciplinare per l'intervento di un processo penale viene espressamente sancita **per i dipendenti civili dello Stato dall'art. 117 del T.U. n. 3/1957**, che trova applicazione **anche per il personale militare**, pur in assenza di una esplicita normativa che vi faccia riferimento.

Sul piano teorico tale impostazione si fonda sulla considerazione che il citato art. 117 è espressione di un principio di carattere generale dettato, da un lato, da una ritenuta **preminenza delle decisioni della giurisdizione penale** - aventi autorità di giudicato anche in altri giudizi civili o amministrativi - e, dall'altro, dalla volontà del legislatore di evitare la possibile incoerenza del sistema per contrasto di giudicati.

Sul piano normativo, le conclusioni appena esposte traggono ragione dall'interpretazione dell'art. 653 del nuovo Codice di procedura penale. Infatti, se la "ratio legis" consiste nel trasporre le risultanze del processo penale anche nell'ambito dell'eventuale accertamento di responsabilità disciplinare nei confronti di chi per lo stesso fatto sia stato giudicato in sede penale, essa verrebbe certamente travolta ove fosse consentito celebrare e definire il giudizio disciplinare senza aver atteso l'esito del giudizio penale eventualmente instaurato per i medesimi fatti: giudizio dal quale, peraltro, potrebbe anche derivare un effetto preclusivo all'irrogazione di sanzioni disciplinari con il conseguente necessario annullamento di quelle eventualmente già irrogate. Pertanto **la sospensione del procedimento disciplinare deve necessariamente intervenire qualora sia stata esercitata l'azione penale**, occorrendo appunto attendere la definizione del processo penale per verificare se l'efficacia stabilita dall'art. 653 c.p.p. si sia o meno prodotta.

Il provvedimento di sospensione del procedimento disciplinare è comunque soggetto agli ordinari **rimedi impugnatori** (C.d.S. - Commissione Speciale del pubblico impiego n. 479/99), in quanto, interrompendo l'attività in corso, incide sulla legittima aspettativa del militare di vedere concluso con la dovuta celerità l'accertamento amministrativo avviato a suo carico.

### 2.2. SEGUE: L'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE

**Il momento dell'esercizio dell'azione penale coincide con la formulazione dell'imputazione**, cioè con l'attribuzione di uno specifico fatto costituente reato ad una persona determinata. Tuttavia **l'art. 405 individua gli atti** con i quali il P.M. esercita l'azione penale:

a. citando direttamente a giudizio l'imputato, come avviene:

- nel processo davanti al tribunale in composizione monocratica (art. 550);
- nel processo davanti al giudice di pace (art. 3 D.Lgs n. 274/2000);
- nel giudizio direttissimo (art. 450);
- b. avanzando richiesta al G.I.P.:
  - di rinvio a giudizio (art. 416);
  - di rinvio a giudizio immediato (art. 454);
  - di decreto penale di condanna (art. 459);
- c. aderendo alla richiesta di giudizio abbreviato (art. 458);
- d. presentando, d'accordo con l'indagato, richiesta di patteggiamento (art. 444).

L'obbligo di sospendere il procedimento disciplinare sorge soltanto qualora l'azione penale venga esercitata **per gli stessi fatti già contestati all'incolpato in sede disciplinare ed imputabili al medesimo** e non anche per fatti collegati, ma in ogni modo diversi.

### 2.3. SEGUE: L'INIZIO DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

Con riguardo al provvedimento sospensivo della procedura, non è superfluo precisare che, **perchè si possa correttamente parlare di sospensione, il procedimento disciplinare deve essere già iniziato**, cioè deve già essere stata effettuata la **contestazione degli addebiti** al militare. Pertanto, se l'esistenza di un processo penale in atto, conseguente all'avvenuto esercizio dell'azione penale, viene in qualsiasi modo (ad esempio a seguito di comunicazione da parte del P.M. ai sensi dell'art. 129 Disp. Att. c.p.p.) rilevata **nella fase anteriore degli accertamenti disciplinari c.d. preliminari**, il procedimento disciplinare non può essere neanche avviato. L'Autorità competente dovrà, in questo caso, disporre la trasmissione di copia della documentazione in suo possesso all'A.G. e attendere la completa definizione della vicenda penale.

Parimenti, qualora **l'autorità competente all'avvio del procedimento disciplinare ritenga che i fatti per i quali intende procedere possano avere rilevanza anche in sede penale** dovrà:

- far pervenire all'A.G. notizia di reato, ai sensi dell'art. 331 c.p.p., nonchè copia della documentazione in suo possesso;
- astenersi conseguentemente dall'avviare la procedura, attendendo la definizione della vicenda penale, al fine di disporre, all'esito di quest'ultima, di tutti gli elementi scaturenti dalle indagini penali.

### 2.4. LA RIASSUNZIONE DEL PROCEDIMENTO

Disposta la sospensione del procedimento disciplinare, occorre mantenere **periodici contatti con l'A.G.** al fine di acquisire tempestivamente notizia della conclusione della vicenda penale.

**Acquisite le definitive decisioni dell'A.G.**, l'autorità che aveva disposto l'inchiesta provvede, quindi:

- **a dichiarare estinto il procedimento disciplinare**, se la sentenza penale è produttiva degli effetti preclusivi di cui all'art. 653 c.p.p. comma 1 e non residuino comunque aspetti di rilevanza disciplinare;
- in ogni altro caso diverso dal precedente, **alla riassunzione del procedimento disciplinare**.

Per la successiva attivazione del procedimento disciplinare occorre distinguere:

- se questo non era stato iniziato, occorrerà darvi avvio procedendo a contestare al militare l'infrazione disciplinare venuta in rilievo;
- se, invece, il procedimento era stato iniziato e successivamente sospeso, occorrerà procedere alla sua riassunzione dando corso alla fase o all'atto immediatamente successivi all'ultimo posto in essere prima della sospensione.

### **3. EFFICACIA DEL GIUDICATO PENALE NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE**

#### **3.1. GENERALITÀ**

I rapporti tra il giudicato penale e il giudizio disciplinare sono regolati dai **principi dell'autonomo accertamento e dell'autonoma valutazione** in sede disciplinare dei fatti già accertati e valutati in sede penale. Il principio dell'autonoma valutazione dei fatti, affermato dalla sentenza C. Cost. n. 971/1988 e dalla legge n. 19/1990, trova il suo unico limite nella ipotesi in cui si rendono applicabile le pene militari accessorie della degradazione ~~e della rimozione~~, ai sensi degli artt. 28 ~~-29~~ e 33 c.p.m.p..

#### **3.2. IL PRINCIPIO DELL'AUTONOMO ACCERTAMENTO DEI FATTI**

Il principio dell'autonomo accertamento dei fatti in sede disciplinare trova la sua concreta attuazione nell'**obbligo di raccogliere elementi di prova a carico e a discarico del militare** in sede di accertamenti preliminari (cioè prima ancora di contestargli gli addebiti), quindi in sede di procedimento disciplinare.

Tale principio non trova applicazione solo qualora ricorrano i presupposti stabiliti dall'art. 653 c.p.p. affinché la sentenza penale abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare.

#### **3.3. L'EFFICACIA EXTRAPENALE DEL GIUDICATO PENALE**

L'art. 653 c.p.p., così come modificato dall'art. 1 della legge n. 97/2001, dispone:

- al comma 1, che *“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”*.

Pertanto **l'autorità disciplinare rimane vincolata** all'accertamento dei fatti compiuti in sede penale ogni qual volta in relazione agli stessi fatti l'A.G. abbia emesso una **sentenza di assoluzione, a prescindere dalla formula o dal fatto che la pronuncia sia stata resa a seguito di dibattimento, ovvero in esito ai vari riti speciali**. In tali ipotesi, se la pronuncia è stata resa con **formula ampiamente liberatoria** (“il fatto non sussiste” o “l'imputato non lo ha commesso”) è **precluso l'esercizio stesso dell'azione disciplinare**.

Permane in ogni modo la possibilità di valutare disciplinarmente **circostanze o elementi**, anche relativi ai medesimi fatti materiali oggetto del procedimento penale, che siano tuttavia **ulteriori e qualitativamente diversi** da quelli specificatamente oggetto dell'**imputazione penale**;

- al comma 1 bis, che *“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 lo ha commesso”*.

Anche in questo caso, dunque, il principio dell'autonomo accertamento dei fatti, affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 971/1988 trova un limite nell'ipotesi in cui i fatti siano già stati accertati in sede penale e sia stata emessa, per gli stessi, una **sentenza di condanna** a carico del militare. Al riguardo l'Amministrazione:

- dovrà limitarsi a recepire le risultanze processuali, già accertate dalla sentenza di condanna del giudice penale, non potendo la stessa più sindacare l'esistenza del fatto reato;
- in tali casi potrà operare esclusivamente un'**autonoma valutazione della rilevanza disciplinare dei fatti** oggetto del giudizio penale, tenendo conto degli interessi pubblici che possano essere validamente considerati nell'ambito del procedimento disciplinare.

Peraltro, alla luce del comma 1 dell'art. 445 c.p.p., così come novellato dalla stessa legge n. 97/2001, va affermata la sostanziale equiparazione della **sentenza penale di applicazione della pena su richiesta delle parti** a quella di condanna. Anche la sentenza irrevocabile di patteggiamento acquista, infatti, efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

In tutti i casi in cui trova applicazione l'art. 653 c.p.p., dunque, i fatti accertati in sede penale vanno assunti nel procedimento disciplinare, senza la necessità di nuovi e

separati accertamenti<sup>46</sup>. In sintesi, pur scevra da automatismi, la Pubblica Amministrazione, in sede disciplinare, non può non tener conto di quanto accertato dal giudice penale.

### 3.4. SEGUE: SENTENZE PENALI AVENTI EFFICACIA DI GIUDICATO NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

#### 3.4.1. ASSOLUZIONE

Il giudice pronuncia *sentenza di assoluzione*, indicandone la causa nel dispositivo, quando vi sia la prova che il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso, il fatto non costituisce reato o il reato è stato commesso da persona non imputabile. Anche quando la prova manchi, ovvero sia insufficiente o contraddittoria, il dubbio non può non risolversi in favore dell'imputato, il quale va - di contro - condannato, solo quando emerga dagli atti la prova piena ed inequivoca della sua responsabilità.

L'Amministrazione, dunque, in presenza di una **sentenza penale assolutoria resa con formula completamente liberatoria**, ossia "*perché il fatto non sussiste*" o "*perché l'imputato non lo ha commesso*", rimane completamente vincolata al giudicato penale, non avendo la possibilità di dar luogo al procedimento disciplinare per i medesimi fatti oggetto dell'imputazione penale. Fermo restando, comunque, come precisato al paragrafo precedente la possibilità di valutare disciplinarmente **circostanze o elementi**, anche relativi ai medesimi fatti materiali oggetto del procedimento penale, che siano tuttavia **ulteriori e qualitativamente diversi da** quelli specificatamente oggetto dell'**imputazione penale**.

Una particolare notazione merita poi la **sentenza di assoluzione** emessa ex art. 530 comma 2° c.p.p., ossia in caso in cui la pronuncia sia **motivata dalla insufficienza o dalla contraddittorietà delle prove** agli atti, ancorché formalmente vestita della più ampia formula liberatoria.

Un primo orientamento giurisprudenziale, confortato da un parere del Consiglio di Stato del 1990<sup>47</sup> e anche da posizioni della Cassazione<sup>48</sup>, affermava, infatti, che, almeno sul piano sostanziale, non potesse riconoscersi la stessa efficacia al giudicato penale di assoluzione ex art. 530, comma 2 c.p.p., rispetto a quello formulato ai sensi del comma 1

---

<sup>46</sup> Cfr. C.d.S. - Sez. IV - 2 giugno 2000, n. 3156 e T.A.R. Lombardia, 30 novembre 2000, n. 925.

<sup>47</sup> Consiglio di Stato - Sez. III - parere 27 novembre 1990 n. 1487/90.

<sup>48</sup> Vedi Cass. - Sez. V - sent. n. 7961 del 31 maggio 1990 (cc. del 09-01-1990) : "*Poiché a norma dell'art. 530 c.p.p., il giudice deve adottare la stessa formula di assoluzione sia quando abbia accertato l'insussistenza del fatto o l'impossibilità di attribuirlo all'accusato sia quando abbia riconosciuto soltanto carente ovvero insufficiente o contraddittoria la prova in entrambe le ipotesi, per delineare l'ambito di operatività della sentenza e cioè per verificare se la decisione adottata sia capace di provocare gli effetti preclusivi indicati negli artt. 652 e 653 c.p.p., è necessario far riferimento (oltre che al dispositivo) anche alla motivazione*".

dello stesso articolo<sup>49</sup>, consentendo - di fatto - per quegli stessi fatti, l'esercizio dell'azione disciplinare, pur a fronte di una sentenza di assoluzione.

Di recente è tuttavia intervenuto un deciso orientamento in senso contrario del giudice amministrativo<sup>50</sup>, confermato dal Consiglio di Stato<sup>51</sup>, il quale ha:

- a. evidenziato come il legislatore, sotto la spinta di istanze garantiste, eliminando l'istituto dell'assoluzione per insufficienza di prove, abbia inteso equiparare di fatto il proscioglimento con formula dubitativa all'assoluzione con formula piena;
- b. affermato, conseguentemente, che l'efficacia della sentenza penale di assoluzione produce, in ogni caso, a prescindere dal richiamo al primo ovvero al secondo comma dell'art. 530 c.p.p., gli effetti di cui all'art. 653 c.p.p., che, in aderenza a quanto sopra, non opera alcuna distinzione in tal senso<sup>52</sup>.

D'altra parte la soluzione da ultimo prospettata appare coerente anche con la limitatezza dei poteri accertativi rimessi dalla legge in capo all'Autorità amministrativa rispetto a quelli propri dell'Autorità giudiziaria, nonché con i ridotti termini temporali previsti per l'espletamento del procedimento disciplinare. Quanto sopra induce infatti a ritenere che l'accertamento amministrativo non potrà pervenire al raggiungimento di un maggior grado di certezza della prova rispetto al processo penale e per questo i fatti ritenuti insussistenti in sede penale non possono - in ogni caso - essere presi in considerazione ai fini di una nuova valutazione sotto il profilo disciplinare, anche per comprensibili ragioni di economicità dell'azione amministrativa<sup>53</sup>.

Per quanto attiene, invece, **le sentenze di assoluzione rese con formula non liberatoria**, occorre precisare che il Consiglio di Stato, in sede consultiva<sup>54</sup>, ha chiarito come, nel caso che l'assoluzione sia disposta con le formule "*perché il fatto non costituisce reato*" o "*perché il fatto non è previsto dalla legge come reato*", la legge n. 97/2001 si limita ad estendere l'efficacia dell'accertamento in fatto eseguito in sede penale, notoriamente più ricco di strumenti di indagine e di mezzi probatori, anche ai procedimenti disciplinari eventualmente disposti sugli stessi fatti, senza voler però precludere la successiva azione disciplinare.

Nel dettaglio, in caso di assoluzione perché **il fatto**:

---

<sup>49</sup> Cass., Sez. I, 30 marzo 1998 n. 3330; Cass., Sez. I, 13 dicembre 1996 n. 1162. Queste due sentenze fanno riferimento all'efficacia preclusiva delle sentenze penali di assoluzione con formula dubitativa nell'ambito del giudizio civile.

<sup>50</sup> T.A.R. Campania 22 luglio 1999, n.2261; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 24 febbraio 2001, n. 938.

<sup>51</sup> Cons. Stato, Sez. IV, ord. 4 luglio 2000, n. 3365; *idem*, 29 agosto 2000, n. 4378.

<sup>52</sup> Cit. Cons. Stato, Sez. IV, ord. 4 luglio 2000, n. 3365 e 29 agosto 2000, n. 4378 e T.A.R. Lombardia, Sez. I, 13 febbraio 2001, n. 938.

<sup>53</sup> Cons. Stato, Sez. I, parere, 19 aprile 2000, n. 318.

<sup>54</sup> Cons. Stato, Sez. III, parere n. 847/2002 del 16 aprile 2002.

- **non costituisce reato**, premesso che **in ambito disciplinare si risponde anche solo a titolo di colpa**, si ritiene che occorra distinguere ulteriormente se tale formula viene adottata in quanto non è stata ravvisata la sussistenza del dolo ovvero della colpa.

Nella prima ipotesi, resterà impregiudicata per l'Amministrazione la facoltà di procedere in ambito disciplinare sotto il profilo di eventuali responsabilità a titolo di colpa<sup>55</sup>, **essendo l'intenzionalità dell'infrazione valevole solo ai fini della graduazione della responsabilità e, quindi, della commisurazione del grado della sanzione**. Naturalmente, l'assenza di preclusioni, *de iure*, a valutare nell'ottica amministrativo-disciplinare l'elemento oggettivo del reato, ove residua, sotto il profilo psicologico, la colpa, non implica, *de necessitate*, l'inflizione di una sanzione allorquando non siano riscontrate violazioni ai doveri imposti dalla disciplina militare. Nella seconda ipotesi, invece, mancando totalmente l'elemento psicologico, nulla può essere addebitato al militare in sede disciplinare, salvi distinti e collaterali aspetti.

- **non è (più) previsto dalla legge come reato**, essendo la stessa resa sia per fatti che sono *ab origine* privi di rilevanza penale che per quelli che hanno perso rilevanza a seguito di una legge di depenalizzazione, ben potrà procedersi disciplinarmente, sussistendone, ovviamente, i presupposti.

In effetti, in questo caso la mancanza del requisito di punibilità della condotta sotto il profilo penale o la sopravvenuta *abrogatio criminis* stanno a significare semplicemente che il fatto, comunque esistente o accertato, non è ritenuto (più) meritevole di tutela penale, residuando comunque ampio margine in capo all'Amministrazione per un'autonoma valutazione disciplinare. La qualificazione dei fatti suddetti non è infatti sempre sovrapponibile, nel senso che una circostanza penalmente irrilevante può avere delle conseguenze disciplinari anche di notevole incidenza sul rapporto di impiego<sup>56</sup>. Occorre, d'altra parte, rilevare che, in sede di giudizio circa la rilevanza disciplinare del fatto, l'eventuale avvenuta depenalizzazione della fattispecie potrà - se del caso - riverberare effetti nella valutazione della gravità sociale della condotta e, in occasione della individuazione, della specie nonché della durata della sanzione (sempre che, giova ribadire, siano ritenuti sussistenti i presupposti).

### 3.4.2. CONDANNA

La *sentenza di condanna* è pronunciata quando l'imputato risulta colpevole del reato contestatogli. Essa applica la pena nonché l'eventuale misura di sicurezza ed impone al condannato il pagamento delle spese processuali relative al reato cui la condanna si

---

<sup>55</sup> Si pensi, a mero titolo esemplificativo, ad una assoluzione per assenza di dolo intenzionale, oggi normativamente richiesto per integrare il delitto di abuso d'ufficio, ma non necessario ai fini della configurabilità di un illecito disciplinare. In senso conforme C.d.S. - Sez. IV - 26 settembre 2001, n. 5056.

<sup>56</sup> C.d.S. - Sez. III - parere n. 847 del 26 marzo 2002.

riferisce. Se la condanna riguarda più reati, il giudice stabilisce la pena per ciascuno di essi.

La novella introdotta dall'art. 1 L. n. 97/2001 ha rafforzato notevolmente l'**efficacia vincolante del giudicato penale di condanna** nel giudizio disciplinare.

La norma afferma, infatti, espressamente che la sentenza penale di condanna irrevocabile, non necessariamente pronunciata all'esito del dibattimento, ha efficacia extrapenale nel procedimento disciplinare in ordine alla sussistenza del fatto, alla sua illiceità penale ed all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

In sede disciplinare l'Amministrazione non ha, dunque, l'obbligo di svolgere una particolare istruttoria al fine di acquisire ulteriori mezzi di prova, potendo disporre degli elementi emersi dal giudizio penale, specie se questo si è concluso con una sentenza di condanna pronunciata all'esito di dibattimento<sup>57</sup>.

**L'efficacia di cosa giudicata della sentenza penale irrevocabile di condanna riguarda i fatti materiali accertati o negati nella loro obiettività**, mentre permane in capo all'organo disciplinare la potestà di sottoporre i medesimi fatti, ove accertati, ad un'autonoma valutazione<sup>58</sup>.

Gli elementi di fatto accertati in sede penale devono, quindi, essere sempre assunti nella loro materialità nel procedimento disciplinare<sup>59</sup> e, nel caso di sentenza dibattimentale di condanna, in cui i fatti costituenti reato sono oggetto di specifica analisi e valutazione, non occorre che il successivo provvedimento disciplinare contenga una pedissequa trascrizione dei fatti delittuosi, essendo sufficiente che questi siano considerati dall'Amministrazione per la loro rilevanza e gravità sotto il profilo amministrativo<sup>60</sup>.

L'Amministrazione, alla luce dei fatti giudizialmente accertati, può limitarsi ad una loro valutazione sotto il profilo disciplinare<sup>61</sup> e la decisione relativa alla punibilità della condotta accertata, rientrando nella valutazione discrezionale dell'Amministrazione, non potrà essere poi sindacata, se non per evidenti ragioni di contraddittorietà, illogicità e travisamento dei fatti, ovvero, quanto alla misura, per evidente sproporzione tra i fatti contestati e la sanzione inflitta<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> Cons. St., Sez. IV, 13 dicembre 1999 n. 1875.

<sup>58</sup> Cons. St., Sez. VI, 31 marzo 2000 n. 1836.

<sup>59</sup> Cons. St., Sez. V, 26 marzo 1999 n. 341.

<sup>60</sup> Cons. St., Sez. IV, 20 dicembre 2000 n. 6851.

<sup>61</sup> Cons. St., Sez. IV, 2 giugno 2000 n. 3156.

<sup>62</sup> Cons. St., Sez. V, 27 ottobre 2000 n. 5751; Cons. St., Sez. VI, 11 agosto 2000 n. 4484.

Ne deriva, altresì, che, a fronte di una condanna penale, non è comunque più possibile per l'autorità amministrativa, chiamata a pronunciarsi, di pervenire, all'esito della propria istruttoria, a sostenere l'insussistenza dei fatti addebitati al militare<sup>63</sup>.

Da ciò consegue che l'autorità procedente potrà limitarsi ad **acquisire**:

- le **sentenze penali di condanna** non essendo più necessario, al fine della verifica dei fatti, dover far ricorso agli atti del fascicolo del P.M. (art. 433 c.p.p.) ovvero di quello del dibattimento (art. 431 c.p.p.);
- le **memorie scritte** che l'incolpato adduca a sua discolpa ed astenersi, senza obbligo di puntuale motivazione, dall'acquisizione degli ulteriori elementi di prova richiesti dall'inquisito al fine di una completa chiarificazione dei fatti, già dimostrati dal Giudice penale con la sentenza di condanna.

Ciò non toglie, comunque, che possano legittimamente considerarsi anche ulteriori elementi forniti dal militare condannato, i quali potranno, però, avere rilevanza esclusivamente con riferimento all'incidenza delle responsabilità attribuite al manchevole sugli interessi di settore alla cui tutela è preposto il potere disciplinare e non, certo, per pervenire ad una diversa configurazione del fatto accertato.

In sintesi, in sede di procedimento disciplinare instaurato nei confronti di un dipendente condannato con sentenza penale passata in giudicato, l'Amministrazione è tenuta a valutare non l'astratta natura del reato, ma la sua obiettiva gravità, secondo i parametri propri del giudizio disciplinare.

### 3.4.3. APPLICAZIONE DELLA PENA SU RICHIESTA DELLE PARTI

L'applicazione della pena su richiesta delle parti - o "patteggiamento" - è un'ipotesi di definizione anticipata del procedimento penale, mediante sentenza con cui il giudice, verificata la correttezza della qualificazione giuridica del fatto, anche sotto il profilo della ricorrenza di circostanze e del giudizio di comparazione tra le stesse, ratifica l'accordo intervenuto tra imputato e Pubblico Ministero su una pena, che deve essere contenuta entro limiti normativamente predeterminati, dopo averne valutata la congruità e sempre che non debba essere pronunciata sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 c.p.p..

Il rito in parola è disciplinato dagli artt. 444 e ss. c.p.p. e risulta caratterizzato da un potere dispositivo delle parti in ordine alla sanzione da applicare all'imputato, traducendosi di fatto in una transazione tra l'imputato stesso e la pubblica accusa, che

---

<sup>63</sup> Sul piano pratico, anche quando l'efficacia extrapenale della sentenza era limitata alle pronunce di assoluzione, la sentenza di condanna spiegava comunque importanti effetti sul piano disciplinare, per cui costituiva in pratica caso eccezionale che in quest'ultimo ci si discostasse da essa. Ciò richiedeva, peraltro, che le ragioni di tale scostamento venissero puntualmente indicate, onde non incorrere in censure di illegittimità per eccesso di potere.

determina, da un lato, una semplificazione del processo penale e, dall'altro, una serie di benefici all'imputato che a questo rito intenda aderire.

Il patteggiamento è, pertanto, un **negozio di natura processuale** con il quale l'imputato rinuncia a far valere le proprie eccezioni o difese: il giudice non procede all'accertamento della effettiva offesa, da parte dell'imputato, dell'interesse protetto dalla norma che si assume violata e della colpevolezza dell'inquisito, con conseguente esonero per l'accusa dell'onere della prova di responsabilità e con correlativa accettazione da parte dell'imputato, per sue personali valutazioni di convenienza e col godimento di effetti premiali, della definizione anticipata del procedimento.

Circa la natura della decisione conclusiva del rito in parola, la L. 27 marzo 2001 n. 97, modificando il primo comma dell'art. 445 c.p.p., ha attribuito al patteggiamento, ai soli fini dell'art. 653 c.p.p., il **valore di sentenza di condanna**<sup>64</sup>. Anche a questo tipo di sentenza, pertanto, l'Amministrazione può legittimamente far riferimento per ritenere accertati i fatti emersi nel corso del procedimento penale<sup>65</sup>.

Quanto agli odierni effetti sul procedimento disciplinare si rinvia quindi alle considerazioni espresse in precedenza in relazione alla sentenza di condanna<sup>66</sup>. Stante comunque la peculiarità del giudicato penale, non può escludersi che l'Amministrazione debba effettuare **autonomi accertamenti** per meglio delineare tutte le circostanze rilevanti ai fini della responsabilità disciplinare, posto che nella sentenza di patteggiamento non si verifica quella completezza nella raccolta degli elementi di prova che è tipica del rito ordinario<sup>67</sup>. In effetti la motivazione delle sentenze di patteggiamento può risultare in concreto più o meno esaustiva a seconda della maggiore o minore completezza del materiale probatorio acquisito agli atti, che può variare a sua volta sia per le modalità di indagine utilizzate dal Pubblico Ministero che in virtù del momento in cui la richiesta di applicazione della pena è stata formulata.

In tal senso, in presenza di una motivazione non particolarmente dettagliata, ben potrà l'Amministrazione approfondire ogni circostanza ritenuta utile a meglio chiarire i contorni della vicenda, anche se l'autonoma istruttoria non potrà, in ogni caso, spingersi fino ad affermare l'insussistenza del fatto contestato ed acclarato in sede penale.

Va precisato che l'**art. 10 L. n. 97/2001** ha previsto un **regime transitorio** secondo cui le norme che hanno conferito efficacia di giudicato alle sentenze ex artt. 444 ss. c.p.p. si

---

<sup>64</sup> Art. 445 c.p.p., co. 1: "Salvo quanto previsto dall'art. 653, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, la sentenza non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi. Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna". In senso conforme T.A.R. Parma, 10 luglio 2002, n. 414.

<sup>65</sup> Cfr. C.d.S. - Sez. V - 28 dicembre 2001, n. 6455; idem 10 dicembre 2002, n. 664; idem 14 febbraio 2003, n. 801 - Sez. VI - 27 maggio 2003, n. 2955;

<sup>66</sup> Vedi, in questo capitolo, il paragrafo 3.4.2..

<sup>67</sup> C.d.S. - Sez. V - 20 settembre 2002, n. 4788.

riferiscono anche ai procedimenti disciplinari in corso alla data di entrata in vigore della legge.

La Corte Costituzionale<sup>68</sup> ha tuttavia ritenuto tale disposizione in contrasto con il canone di ragionevolezza in quanto, prevedendo l'applicazione della nuova disciplina ai procedimenti in corso e, dunque, a sentenze di patteggiamento pronunciate prima della data di entrata in vigore della legge, assocerebbe a tali sentenze effetti che esse non avevano all'atto della pronuncia, così frustrando il legittimo affidamento di chi, in ragione del quadro normativo esistente, aveva deciso di addivenire all'applicazione della pena a richiesta delle parti. Di qui la declatoria di incostituzionalità dell'art. 10, co. 1, L. n. 97/2001 nella parte in cui prevede che l'efficacia extrapenale del patteggiamento (ossia la sua assimilazione a sentenza di condanna ai fini disciplinari) si riferisce anche alle sentenze pronunciate anteriormente alla sua entrata in vigore<sup>69</sup>.

Pertanto, il combinato disposto dei rinnovati articoli 445 e 653 c.p.p. trova applicazione soltanto per le sentenze di patteggiamento rese in epoca successiva all'entrata in vigore della legge n. 97/2001, ossia dopo il 6 aprile 2001.

### **3.5. SEGUE: ALTRE PRONUNCE PENALI PRIVE DI EFFICACIA DI GIUDICATO NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE**

Le pronunce penali prive di efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare, ossia tutte quelle che non integrano i requisiti richiesti dall'art. 653 c.p.p., pur non essendo vincolanti quanto all'accertamento dei fatti **spiegano, comunque**, in tale contesto **importanti effetti** dovuti all'autorevolezza della fonte da cui provengono. Infatti, se rientra nel corretto uso del potere disciplinare la valutazione di tutti gli elementi a disposizione, comprese le sentenze penali che non formano giudicato, **non di meno l'autorità disciplinare può - ove ritenga - discostarsi dall'accertamento sui fatti contenuto nella statuizione penale**. In tal caso deve però indicare in maniera puntuale le **specifiche ragioni che l'hanno determinata**, per evitare ovvie censure di illegittimità per eccesso di potere.

**In particolare non integrano l'efficacia di giudicato ai sensi dell'art. 653 c.p.p.:**

- **la sentenza di non doversi procedere perché:**
  - **l'azione penale non doveva essere iniziata o non doveva essere proseguita (art. 529, comma 1, c.p.p.);**
  - **la prova dell'esistenza di una condizione di procedibilità è insufficiente o contraddittoria (art. 529, comma 2, c.p.p.);**
  - **il reato è estinto (art. 531, comma 1, c.p.p.);**

---

<sup>68</sup> Sentenza C.Cost. 25 luglio 2002, n. 394.

<sup>69</sup> C.d.S. - Sez. IV - 8 ottobre 2002, n. 4110.

- vi è dubbio sull'esistenza di una causa di estinzione del reato (art. 531, comma 2, c.p.p.);
- la sentenza di non luogo a procedere a seguito dell'udienza preliminare (art. 425 c.p.p.);
- il decreto di archiviazione (art. 409 c.p.p.);
- il decreto di condanna (artt. 459 e 460 c.p.p.).

### 3.5.1. PROSCIoglimento

La **sentenza di non doversi (o di non luogo a) procedere** consegue, in primo luogo, alla constatazione dell'esistenza di una di quelle condizioni in presenza delle quali già il Pubblico Ministero avrebbe dovuto richiedere l'archiviazione degli atti.

Si può trattare di:

- una causa di estinzione del reato;
- una causa di improcedibilità dell'azione penale;
- inesistenza di una norma che preveda il fatto come reato.

La sentenza di non luogo a procedere opera come norma di chiusura del sistema dell'archiviazione: se non si è valutata la sussistenza di una causa di inutilità del processo o essa è sopraggiunta dopo la richiesta di rinvio a giudizio, il giudice, all'esito dell'udienza preliminare o anche in corso di dibattimento, dichiara, con il non luogo a procedere, che l'azione penale non doveva essere iniziata o che non vi è necessità di passare al giudizio dibattimentale o che comunque è inutile il suo proseguimento.

Ciò posto, va precisato che tutte le indicate sentenze di non luogo a procedere, al di là della formula adottata, non hanno efficacia di giudicato ai sensi dell'art. 653 c.p.p..

Evidentemente, sarà legittimo l'inizio della procedura per l'irrogazione di una sanzione disciplinare anche qualora il processo penale si sia concluso con una sentenza di non doversi procedere per intervenuta **prescrizione del reato**<sup>70</sup>, ovvero nel caso di sentenza di mera applicazione dell'**amnistia**<sup>71</sup>.

In sintesi, in tutte le fattispecie sopra evidenziate l'Amministrazione, in sede di procedimento disciplinare, potrà operare un'autonoma e completa ricostruzione dei fatti, che non è vincolata da quanto emergente dall'incartamento penale.

### 3.5.2. DECRETO DI ARCHIVIAZIONE

Viene emesso nel corso delle indagini preliminari, se il giudice accoglie la richiesta di archiviazione inoltrata dal Pubblico Ministero. Con il decreto motivato si attesta

<sup>70</sup> Cons. St., Sez. IV, 2 giugno 2000 n. 3156, in *Cons. St.*, 2000, I, 1353.

<sup>71</sup> Cons. St., Sez. IV, 23 marzo 2000 n. 1566, in *Cons. St.*, 2000, I, 654.

l'infondatezza della notizia di reato, la mancanza di una condizione di procedibilità, l'estinzione del reato ovvero che il fatto non costituisce reato. Anche questa pronuncia non esplica efficacia nell'ambito delle valutazioni amministrative disciplinari.

### 3.5.3. DECRETO PENALE DI CONDANNA

È il provvedimento con cui il giudice, nei procedimenti per reati perseguibili d'ufficio, su richiesta del Pubblico Ministero, applica, *sine iudicio*, una pena pecuniaria, anche in sostituzione di una pena detentiva. Si tratta di una forma di definizione anticipata del procedimento, condizionata all'acquiescenza del destinatario: questi, subito dopo aver assunto lo *status* di imputato, subisce una condanna, suscettibile di divenire definitiva se il decreto che la dispone non è impugnato mediante opposizione, entro un breve termine. Occorre evidenziare che, come nel patteggiamento, il convincimento del giudice penale si basa sugli elementi che emergono dal fascicolo del Pubblico Ministero. La legge in proposito prevede espressamente che il giudice, a seguito della richiesta del Pubblico Ministero, ha tre possibilità:

- accoglierla ed emettere decreto di condanna;
- non accoglierla e restituire gli atti al Pubblico Ministero;
- non accoglierla e pronunciare sentenza di proscioglimento.

Se ne deduce che il giudice accoglie la richiesta del Pubblico Ministero solo se si è formato un preciso convincimento in ordine alle responsabilità dell'imputato, altrimenti dovrebbe restituirgli gli atti. Il procedimento per decreto non rientra comunque tra le ipotesi di "sentenza penale irrevocabile di condanna" ex art. 653 c.p.p., per cui non ha efficacia di giudicato sul piano disciplinare quanto all'accertamento del fatto.

### 3.6. IL PRINCIPIO DELL'AUTONOMA VALUTAZIONE DEI FATTI

Il principio dell'autonoma valutazione dei fatti sotto il profilo disciplinare impone all'autorità disciplinare, in qualunque fase del procedimento operi, di fare riferimento ai fatti materiali in cui si concreta la condotta dell'inquisito in quanto tali e non - invece - ai provvedimenti del giudice penale che, statuendo sui medesimi fatti, possano aver attribuito loro specifica rilevanza, atteso che - come visto - processo penale e procedimento disciplinare sono finalizzati alla tutela di interessi pubblici diversi.

Il principio in argomento - dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 85 T.U. 3/1957 e l'espressa abrogazione, per effetto dell'art. 9/1° comma della legge n. 19/1990, di ogni disposizione di legge che sanciva la destituzione di diritto a seguito di condanna penale - trova l'**unica limitazione** nell'ipotesi in cui si rendono applicabili **le pene militari accessorie** della degradazione ~~e della rimozione~~. Infatti solo in questa ipotesi la perdita dello status di appartenente al Corpo è effetto della condanna penale, cioè non consegue allo svolgimento di un procedimento nel quale l'autorità competente

possa valutare la gravità e prima ancora la rilevanza, sotto il profilo amministrativo, dei fatti addebitati.

In tutti gli altri casi l'efficacia di cosa giudicata della sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione è limitata ai soli fatti materiali accertati o negati nella loro obiettività, mentre permane in capo all'organo disciplinare la potestà di sottoporre i medesimi, ove accertati, ad un'autonoma valutazione<sup>72</sup>.

In particolare:

- **la contestazione degli addebiti** deve essere **chiaramente fondata sui fatti** (ossia sulla condotta) per i quali è stato disposto l'avvio del procedimento disciplinare e non sull'esito della valutazione del giudice penale su tali fatti (ad esempio: dovrà costituire oggetto di contestazione non *"l'aver riportato condanna per il reato di furto"*, ma *"l'essersi impossessato indebitamente della cosa altrui"*, in quanto ciò che rileva sul piano amministrativo è il fatto in sé e non la circostanza che per lo stesso sia intervenuta condanna, la quale al più potrà essere menzionata come fatto storico, dopo la descrizione della condotta stessa (per tornare allo stesso esempio, la formulazione corretta e completa potrà essere: *"l'essersi impossessato indebitamente di \_\_\_\_\_, sottraendola a \_\_\_\_\_ in data \_\_\_\_\_ e in luogo \_\_\_\_\_".* La vicenda, che costituiva oggetto di procedimento penale concluso con condanna, arrecava grave nocimento al prestigio del Corpo ed evidenziava il dispregio dei doveri assunti con il giuramento e connessi alle rivestite qualifiche di p.g., p.t. e p.s.");
- in caso di **procedimento disciplinare di stato**, anche **nel rapporto finale** lo stesso ufficiale inquirente deve motivare le proprie proposte facendo riferimento all'autonoma valutazione dei fatti accertati nell'inchiesta formale, **evidenziando** la specifica rilevanza sotto il profilo disciplinare dei fatti stessi e **le fonti di prova** acquisite, sulla base delle quali tale responsabilità risulti affermata. Nulla impedisce, naturalmente, che vengano recepite e utilizzate le stesse prove emerse in sede penale, ma delle stesse dovrà darsi **esplicita e puntuale contezza**, non risultando affatto sufficiente una affermazione di responsabilità basata solo su un **generico e laconico** riferimento alla intervenuta condanna in sede penale.

Ad ogni buon fine, l'autonomia che in sede disciplinare deve essere riconosciuta all'Amministrazione non può mai essere disgiunta dal rispetto del **principio della gradualità sanzionatoria**, il quale comporta non solo che la sanzione, penale o disciplinare, sia sempre proporzionata alla obiettiva gravità dell'illecito commesso, ma anche che, almeno tendenzialmente, fra i due tipi di sanzione comminata (penale e disciplinare) non sussista una sproporzione assoluta e non adeguatamente motivata<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> C.d.S. - Sez. VI - 31 marzo 2000, n. 1836.

<sup>73</sup> T.A.R. Puglia - Sez. I - 9 gennaio 2002, n. 122.

## 4. RAPPORTI TRA PROCESSO PENALE MILITARE E PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

### 4.1. ILLECITO DISCIPLINARE E REATO MILITARE

Nell'ambito del rapporto di speciale soggezione cui è sottoposto il personale militare, **talune violazioni ai doveri del servizio e della disciplina militare (art. 38 c.p.m.p.) ricevono ulteriore e più incisiva tutela attraverso la previsione di specifiche fattispecie di reato militare nel codice penale militare di pace.**

Sono soggette alla giurisdizione militare le persone alle quali è applicabile la legge penale militare. Tuttavia, secondo quanto chiarito dalla Corte Costituzionale, devono ritenersi compresi in tale ambito **solo i militari in servizio alle armi** e non gli altri militari in congedo illimitato<sup>74</sup>. I reati previsti dalla legge penale militare, da costoro commessi, sono pertanto rimessi alla cognizione del giudice ordinario.

Chiamata a decidere in ordine ai reati militari è la Magistratura Militare, titolare in materia di una specifica giurisdizione, diversa da quella ordinaria, contabile e amministrativa, in forza dell'articolo 263 c.p.m.p..

Sono previsti come reati militari quei comportamenti che, pur attenendo alla disciplina, hanno in più la possibilità di condizionare negativamente l'efficienza delle Forze Armate ovvero la loro idoneità allo svolgimento dei compiti previsti dalla legge, **configurando una lesione di interessi sostanziali dello Stato.**

L'art. 38 c.p.m.p. dispone che *"le violazioni dei doveri del servizio e della disciplina militare non costituenti reato sono prevedute dalla legge ovvero dai regolamenti militari ... e sono punite con le sanzioni in essi stabilite"*. La prevalente interpretazione di questa norma, secondo la quale ogni reato militare è anche illecito disciplinare mentre solo alcuni illeciti disciplinari sono anche reati militari, discende dalla **natura ulteriormente sanzionatoria** generalmente **riconosciuta al diritto penale militare rispetto al diritto disciplinare**. In altri termini, per prevenire e punire quelle violazioni dei doveri del servizio e della disciplina militare che per la loro particolare gravità non incidono soltanto su interessi propri dell'ordinamento interno delle Forze Armate, ma anche su interessi superiori, propri dell'ordinamento statale, sono state predisposte, oltre alle sanzioni disciplinari, apposite sanzioni penali nel contesto dei codici penali militari.

L'assunto trova conferma nella norma dell'articolo 260 c.p.m.p. che, per talune fattispecie di reato di minore offensività, subordina l'esercizio dell'azione penale ad una

---

<sup>74</sup> La Consulta ha infatti chiarito, con sentenza n. 429 del 23 ottobre 1992, che, come si evince dai lavori dell'Assemblea costituente, in questo senso deve essere letto l'articolo 103, comma 3, della nostra Carta fondamentale dei diritti, rimanendo invece più ampio il significato di appartenente alle Forze Armate previsto dalla legge ordinaria.

apposita richiesta del comandante di corpo, cosicché i fatti per i quali viene esclusa la rilevanza penale rimangono comunque infrazioni disciplinari.

Del resto, a fronte dell'indeterminatezza che caratterizza la violazione disciplinare, le singole fattispecie criminose costituenti reato militare sono dettagliatamente descritte dal legislatore: sulla base di tale maggiore tipicità, non appare quindi infondato affermare che, rispetto all'illecito disciplinare, quello penale militare sia un illecito di modalità di lesione.

Tutto ciò non esclude comunque l'individuazione di altre **differenze** tra le due fattispecie. Infatti, mentre nel reato militare la pena è specificamente prevista per ogni singola figura di reato, nell'illecito disciplinare le sanzioni sono elencate in via generale, senza essere necessariamente ricollegate a singole infrazioni (anzi, non si prevedono singole infrazioni, ma si delineano soltanto generiche categorie di infrazione).

Ne deriva, quindi, nell'illecito disciplinare, la mancanza di una corrispondenza prestabilita tra tipo e gravità di infrazione, da un lato, e tipo e gravità di sanzione dall'altro.

Ancora, mentre nel reato militare soggetto attivo può anche essere, in certi casi, un non-militare, nell'infrazione disciplinare soggetto attivo è sempre necessariamente un militare.

Infine, mentre nel reato militare l'elemento soggettivo è di regola il dolo, e solo in casi tassativi la colpa, nell'infrazione disciplinare non si distingue tra dolo e colpa e si ritiene generalmente che l'elemento soggettivo richiesto sia la mera volontarietà della condotta. La duplice rilevanza sotto il profilo disciplinare e sotto il profilo penale della violazione dei doveri della disciplina e del servizio comporta che, tanto nel caso di reati esclusivamente militari, quanto nel caso di reati obiettivamente militari, **è possibile procedere per il medesimo fatto sia in sede penale che in sede disciplinare.**

#### **4.2. SEGUE: LA RICHIESTA DI PROCEDIMENTO**

La riprova della difficoltà di distinguere, sul piano sostanziale, il reato militare dall'illecito disciplinare militare può ravvisarsi nell'istituto della richiesta di procedimento disciplinato dall'**art. 260 del codice penale militare di pace**<sup>75</sup>.

Ai sensi dell'articolo in commento, alcune fattispecie di reato espressamente indicate (ad esempio, nell'ambito dei reati contro il servizio militare, quelli concernenti la *"violazione di doveri generali inerenti al comando"* - artt. 103 e ss.) sono punite a richiesta del

---

<sup>75</sup> Sebbene collocato nella parte di diritto sostanziale del c.p.m.p., l'art.260 è norma di indubbia valenza processuale atteso che condiziona la procedibilità dell'azione penale, introducendo una speciale condizione di procedibilità sconosciuta al diritto penale comune. Come atto quindi di natura processuale la richiesta di procedimento è sottratta all'applicazione del generale disposto dell'art.3 della L. 7 agosto 1990 n.241 (cfr. C. Cost., 31 luglio 2000 ord. n. 409, in *G.U.*, 1<sup>a</sup> serie speciale, 9 agosto 2000 n. 33).

Ministro da cui dipende il militare che si è reso colpevole della violazione; nel caso in cui vi fossero più colpevoli appartenenti a Forze Armate diverse, viene irrogata la sanzione a richiesta del Ministro da cui dipende il militare in quel momento più elevato in grado, oppure, a parità di grado, il più anziano.

L'autorità competente alla richiesta di procedimento cambia per quei reati - reputati di lieve entità - per i quali è prevista dalla legge la pena della reclusione militare che non sia superiore nel massimo a sei mesi (ad esempio il reato previsto dall'art. 123 c.p.m.p. per l'omessa presentazione in servizio, oppure quello disciplinato dall'art. 125 c.p.m.p., inerente al caso di inosservanza di istruzioni ricevute<sup>76</sup>). Questi reati, infatti, è previsto che siano puniti **a richiesta del Comandante di corpo o di altro ente superiore**, da cui dipende il militare colpevole, oppure, in caso di più militari appartenenti a più Forze Armate, del comandante del corpo del più elevato in grado, o se pari grado, del più anziano.

Nei casi di reato puniti a richiesta ex art. 260 c.p.m.p.:

- **la stessa non può essere più avanzata decorso un mese dal giorno in cui l'Autorità ha avuto notizia del fatto che costituisce reato;**
- **non occorre** l'esplicitazione della **motivazione**, come precisato dalla Corte Costituzionale<sup>77</sup>.

L'istituto della richiesta di procedimento del Comandante di corpo trova la sua giustificazione nell'opportunità di affidare a quest'ultimo, di fronte a condotte prive di rilevante attitudine offensiva, una facoltà di scelta tra l'adozione di provvedimenti di natura esclusivamente disciplinare ed il ricorso all'ordinaria azione penale, evitando che l'esercizio incondizionato di quest'ultima determini un pregiudizio, in termini di prestigio e dignità delle Forze armate al cospetto dell'Autorità Giudiziaria, proporzionalmente maggiore di quello prodotto dal reato stesso<sup>78</sup>.

Il legislatore, quindi, ha lasciato al potere discrezionale del Comandante di corpo la decisione di perseguire in via disciplinare o penale davanti al giudice militare le fattispecie di reato militare punite con la pena della reclusione militare non superiore nel massimo a sei mesi.

---

<sup>76</sup> Gli ulteriori reati previsti sono gli artt. 139, 147, 151 co 3, 161, 165, 166, 170, 175 co. 5, 184, 185, 204 co. 1 e 2, 221, 222, 223 co. 2, 226, 227 co. 1, 229 co. 1, 233, 235 co. 3, 236 co.1 e quello previsto dal n. 2° dell'articolo 171.

<sup>77</sup> C. Cost., ord. 13 - 31 luglio 2000, n. 409. La Corte ha confermato la legittimità costituzionale dell'art. 260 c.p.m.p. "nella parte in cui non prevede che la richiesta di procedimento debba essere motivata".

<sup>78</sup> C. Cost., ord. 13 dicembre 2000; idem, ord. 16 dicembre 1996 n. 396; idem, 13 dicembre 1991 n. 449.

Questa discrezionalità nell'applicazione della legge attribuita al Comandante di corpo, quale soggetto a cui, comunque, pare doveroso attribuire doti di imparzialità e distacco, non è in contrasto con i principi di rango costituzionale<sup>79</sup>.

Altra caratteristica della richiesta di procedimento è che essa è caratterizzata dal regime dell'irrevocabilità (art. 129 c.p.) e dalla mancanza di qualsiasi forma di autotutela dell'amministrazione o di reclamo da parte dell'interessato: spetterà alla insindacabile valutazione del Comandante decidere le modalità con cui punire i colpevoli di questo tipo di reati militari<sup>80</sup>.

Da ultimo occorre accennare all'ipotesi in cui le fattispecie di reato precedentemente indicate siano realizzate da **un non-militare o in concorso con non-militari**. Nel primo caso la richiesta del Ministro viene sostituita dalla richiesta del Ministro della Forza Armata alla quale appartiene il comando dell'unità, presso cui è costituito il Tribunale militare competente la stessa regola vale nel caso in cui la richiesta a procedere deve promanare dal Comandante di corpo, nel qual caso competente sarà il Comandante dell'unità presso cui è costituito il Tribunale militare competente.

Nella seconda ipotesi, e cioè nel caso in cui tra più colpevoli qualcuno risulta essere un non-militare, la richiesta di procedimento a carico del militare colpevole si estende alle persone estranee alle Forze Armate dello Stato, che sono concorse nel reato.

## 5. IL PROBLEMA DELLA DESTITUZIONE DI DIRITTO

### 5.1. INCOSTITUZIONALITÀ DELLA DESTITUZIONE DI DIRITTO

La legge n. 19/1990 ha introdotto in campo disciplinare rilevanti novità, tra cui (art. 9) il divieto di "destituzione di diritto" del pubblico dipendente a seguito di condanna penale, salva la possibilità di far luogo all'adozione del provvedimento espulsivo all'esito del procedimento disciplinare.

L'istituto della c.d. "destituzione di diritto" era disciplinato dall'art. 85 lett. a. del T.U. n. 3/1957, il quale prevedeva l'adozione di tale provvedimento nei confronti

---

<sup>79</sup> L'art. 260 viene in effetti a creare una linea di separazione elastica tra materia penale e materia disciplinare, la cui individuazione in concreto è rimessa ad una scelta, di fatto, totalmente libera del comandante militare. Alcune perplessità, da più parti evidenziate, risiedono, tra l'altro, nel fatto che gli indicati reati perseguibili a richiesta possono ledere diritti inviolabili della persona come l'onore e l'integrità fisica che, come tali, andrebbero perseguiti in ogni caso, ovvero la possibilità che, nel caso di reati commessi da militari in danno reciproco, soltanto uno venga sottoposto a procedimento penale mentre il comportamento dell'altro venga valutato solo sotto il profilo disciplinare. Nonostante tali perplessità, la Corte Costituzionale ha sempre respinto le istanze volte a rimuovere detta disposizione (cfr. C.Cost. 7 maggio 1981 n. 112; 3 giugno 1982, n. 114).

<sup>80</sup> La richiesta di procedimento potrà altresì essere avanzata anche qualora per lo stesso fatto sia già stata inflitta una sanzione disciplinare. In tal caso, la sanzione irrogata dovrà essere annullata qualora il militare venga assolto con formula liberatoria come sopra precisato. C.Cost. - ord. 13 - 31 luglio 2000, n. 406.

dell'impiegato condannato per determinati reati. Costituiva orientamento giurisprudenziale pacifico che tale previsione normativa vincolasse l'Amministrazione, la quale doveva applicare la sanzione al verificarsi del presupposto formale del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, senza poter esprimere apprezzamenti e valutazioni sulla minore o maggiore gravità del danno arrecato dalla condotta criminosa del dipendente.

Con riferimento al predetto automatismo vennero prospettate sin dal 1981 numerose questioni di costituzionalità, tendenti a **sottoporre a critica il sistema, in quanto imperniato sull'applicazione di sanzioni disciplinari rigide e non graduabili in rapporto alla gravità del caso concreto**. La Corte Costituzionale, al riguardo, dopo aver in un primo tempo giudicato inammissibili le questioni proposte (sent. 16.12.1986 n. 270), è successivamente pervenuta (sent. 14.10.1988 n. 971) alla **declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 85 lett. a, T.U. n. 3/1957 nella parte in cui, in luogo del mero provvedimento di destituzione di diritto, non prevede lo svolgimento del procedimento disciplinare**. In ciò argomentando che *“l'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la massima sanzione destitutoria, importa che le valutazioni relative siano ricondotte ognora alla naturale sede di valutazione, il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente per il suo automatismo e, conseguentemente, irrazionale ex art. 3 Cost.”*.

In altri termini, la pronuncia costituzionale ha censurato la previsione normativa dell'automaticità della destituzione del pubblico dipendente, ritenendo che fosse in tal modo irragionevolmente preclusa l'applicazione del principio generale di gradualità della sanzione disciplinare e la possibilità per la P.A. di valutare di volta in volta il caso concreto.

## **5.2. PORTATA DEL DIVIETO DI DESTITUZIONE DI DIRITTO NELL'ORDINAMENTO DEL PERSONALE MILITARE: LA LEGGE N. 19/1990**

Il legislatore, recependo le indicazioni formulate dalla Corte Costituzionale, ha successivamente colmato il vuoto normativo, sancendo così il principio della reciproca autonomia di valutazione del fatto in ambito, rispettivamente, penale e disciplinare<sup>81</sup>.

La L. 7 febbraio 1990, n. 19 ha infatti disposto (art. 9) che **il pubblico dipendente non può essere automaticamente destituito per effetto di condanna penale e che la destituzione può essere inflitta solo all'esito di un procedimento disciplinare**, da proseguire o da promuovere entro un certo termine dalla data in cui l'Amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna.

---

<sup>81</sup> In dottrina si parla di un generale “principio della integrale valutazione giuridica del fatto”, in base al quale entrambe le norme, penale ed amministrativa, devono trovare applicazione perchè nessuna delle due esaurisce integralmente l'intero disvalore del fatto e le diverse finalità da esse perseguite.

**Va sgombrato il campo da ogni dubbio circa l'applicazione della novella legislativa al personale militare.** Ciò in quanto:

- vengono individuati quali destinatari della norma i "pubblici dipendenti", nozione certo più ampia di quella di "impiegati civili" e, quindi, destinata a ricomprendere tutti i soggetti che abbiano instaurato un rapporto di impiego con lo Stato od altro ente pubblico;
- la riferibilità delle particolari disposizioni agli appartenenti alle FF.AA. è stata riconosciuta sia dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sia dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 104/1991, di cui si dirà oltre.

~~Sulla portata della norma va, invece, osservato che, oltre al citato Testo Unico degli Impiegati Civili dello Stato, anche le vigenti leggi di stato prevedono diverse fattispecie di destituzione di diritto:~~

La norma in parola ha determinato **l'abrogazione delle fattispecie di destituzione di diritto che le vigenti leggi di stato prevedevano:**

- a seguito di condanna per reato che ai sensi della legge penale militare importi la **pena accessoria della rimozione**, di cui agli artt. 29 e ss. c.p.m.p. (art. 70 punto **75 lett. a** L. 113/1954, art. 60 punto 7 **lett. a** L. n. 599/54 e art. 40 punto 7 **lett. a** L. n. 833/1961);
- a seguito di condanna per delitto non colposo, quando ne consegue **l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o altra pena accessoria** di cui ai nn. 2 e 5 (interdizione da una professione o da un'arte - incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione) dell'art. 19 c.p. (art. 70 punto **75 lett. b** L. 113/1954, art. 60 punto 7 **lett. b** L. n. 599/1954 e art. 40 punto 7 **lett. b** L. n. 833/1961).

Se, in merito, non sussistevano dubbi in ordine all'avvenuta abrogazione dell'ipotesi di cui alla lettera b., si era in passato ritenuto invece che il disposto della legge 19/1990 non avesse inciso la fattispecie di cui alla lettera a., concernente la perdita del grado a seguito dell'irrogazione della pena accessoria militare della rimozione. Ciò anche sulla base dell'orientamento al riguardo manifestato tanto dalla Corte Costituzionale<sup>82</sup> quanto dal Consiglio di Stato<sup>83</sup>.

Tale orientamento è da ritenersi ora confutato da quanto recentemente sentenziato dal Consiglio di Stato, sezione IV, nella pronuncia n. 3661/2006 depositata in data 19 giugno 2006, concernente un ufficiale del Corpo nei cui confronti era stata attuata l'automatica cancellazione dal ruolo per perdita del grado (ai sensi del citato art. 70, punto 5, lett. a), della L. 113/1954) a seguito dell'applicazione della pena accessoria militare della rimozione.

---

<sup>82</sup> Corte Cost. ordinanza 25 marzo-13 aprile 1994, n. 137-

<sup>83</sup> Consiglio di Stato - Sez. III - parere n. 1092 del 28 settembre 1990.

Nella fattispecie, infatti, il Supremo Consesso, sulla scia di quanto già in proposito sancito dalla stessa Corte Costituzionale in ulteriori pronunce (sentenza n. 363/1996 ed, in precedenza, ordinanza n. 403/1992), ha di fatto confermato l'avvenuta abrogazione - ad opera dell'art. 9 della legge 19/1990 - della disposizione di cui al citato art. 70, punto 5, lett. a) della L. 113/1954 e delle altre corrispondenti disposizioni contenute nelle leggi di stato delle restanti categorie, concludendo espressamente che l'applicazione della pena accessoria militare della rimozione nei confronti di un militare del Corpo non ne comporta automaticamente la cessazione dal servizio bensì ne determina il declassamento al grado "perpetuo" (ossia non suscettibile di avanzamento) di finanziere semplice.

~~Si tratta, quindi, di stabilire se e quali delle due richiamate ipotesi in cui le leggi di stato prevedono la destituzione di diritto (*rectius*, perdita del grado per condanna) debbano ritenersi abrogate dalla legge 19/1990.~~

~~L'incidenza del divieto della destituzione di diritto sulle ipotesi di cui alla lettera b., ovvero nei casi di semplice condanna penale (sia pure con interdizione temporanea dai pubblici uffici), non è da porre in dubbio, nella considerazione che trattasi di previsione in tutto analoga a quella dell'art. 85 lett. a) T.U. n. 3/1957, colpito dall'intervento ablativo della Corte Costituzionale.~~

~~Il problema si è posto, invece, per le ipotesi in cui sia prevista la pena accessoria della rimozione (lettera a.), fattispecie non contemplata per il pubblico impiego civile nei confronti del quale, con tutta evidenza, non può trovare applicazione il codice penale militare di pace.~~

In proposito:

- ~~— la Corte Costituzionale si è espressa, sia pure incidentalmente, nel senso di considerare non abrogata la disciplina delle pene accessorie militari e, in particolare, quella della rimozione, dal momento che le sanzioni disciplinari hanno natura amministrativa, mentre le pene accessorie sono vere e proprie pene criminali disposte direttamente dal Giudice e subordinate, quanto alla loro efficacia, al solo passaggio in giudicato della sentenza di condanna alla quale accedono, non necessitando di alcun intervento successivo da parte dell'Amministrazione;~~
- ~~– il Consiglio di Stato, in senso conforme, ha negato in questi casi l'applicabilità della legge n. 19/1990, riconoscendo che la cessazione dall'impiego consegue non già all'esercizio di potestà amministrativa a carattere disciplinare, bensì come effetto automatico dell'applicazione di una sanzione penale sia pure accessoria quale appunto la rimozione militare, quale vera e propria pena e non sanzione amministrativa che possa essere applicata da organo diverso.~~

Quanto alla pena militare accessoria della degradazione, prevista dall'art. 28 c.p.m.p., la stessa non è stata sicuramente incisa dalla legge n. 19/1990.

A fugare ogni possibile dubbio la stessa Corte Costituzionale con sentenza n. 197/1993, nel sancire la incostituzionalità della decadenza *ex lege* n. 16/1992, ha precisato che essa non riguarda minimamente l'ambito applicativo e gli effetti dell'istituto dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e, quindi, della degradazione, pena militare accessoria ad essa assimilabile.

Da ultimo è appena il caso di precisare che, stante l'art. 166 c.p., come riformulato dall'art. 4 della legge n. 19/90, **la sospensione condizionale della pena principale si estende anche alle pene accessorie**, che in tal caso non sono efficaci. Siffatta eventualità può comunque concretamente riguardare solo la pena accessoria della rimozione in quanto la degradazione, a mente dell'art. 28 c.p.m.p., consegue sempre a condanne alla reclusione non inferiore a cinque anni, alle quali il beneficio della sospensione condizionale della pena non è mai applicabile.

**Ciò premesso, il quadro normativo** che scaturisce dalle richiamate disposizioni di legge è così definito:

- a. condanna per reato che importa la pena accessoria della **degradazione**: ne consegue l'incapacità perpetua del condannato a rivestire la qualità di militare e, quindi, la risoluzione del rapporto d'impiego se trattasi di personale in servizio;
- b. condanna per reato che importa la pena accessoria della **rimozione con pena principale non sospesa**: ~~ne consegue la perdita del diritto di rivestire un qualsiasi grado nelle FF.AA. e, quindi, dello status di appartenente al Corpo. Se trattasi di personale in servizio, ciò comporta la risoluzione del rapporto d'impiego;~~
  - **il declassamento dell'appartenente al Corpo al grado "perpetuo" (ossia non suscettibile di avanzamento) di finanziere semplice, ma non la risoluzione del rapporto d'impiego;**
  - **che occorre porre in essere gli accertamenti preliminari finalizzati all'eventuale instaurazione di un procedimento disciplinare per la valutazione della condotta dell'interessato, da iniziare e svolgere nei termini prescritti dalla legge;**
- c. condanna per reato che importa la pena accessoria della **rimozione, con applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena principale: la sospensione si estende alla pena accessoria della rimozione**. Ne consegue che:
  - ~~non interviene la perdita dello status di appartenente al Corpo e, quindi, neanche la risoluzione del rapporto d'impiego;~~
  - **non interviene alcuna risoluzione del rapporto d'impiego né il declassamento a finanziere semplice;**
  - **occorre porre in essere gli accertamenti preliminari finalizzati all'eventuale instaurazione di un procedimento disciplinare per la valutazione della condotta dell'interessato, da iniziare e svolgere nei termini prescritti dalla legge;**

- d. condanna per delitto non colposo che importa **l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o altra pena accessoria** di cui ai nn. 2 e 5 dell'art. 19 c.p.: opera il divieto di "destituzione di diritto" sancito dall'art. 9/1° comma L. n. 19/1990. Ne consegue che, **indipendentemente dalla circostanza che l'A.G. abbia o meno concesso la sospensione condizionale della pena:**
- non interviene la perdita del grado per condanna di cui agli artt. 70 punto 7) lett. b) L. n. 113/1954, 60 punto 7) lett. b) L. n. 599/1954 e 40 punto 7) lett. b) L. n. 833/1961;
  - occorre porre in essere gli accertamenti preliminari finalizzati all'eventuale instaurazione di un **procedimento disciplinare** per la valutazione della condotta dell'interessato, da iniziare e svolgersi nei termini prescritti dalla legge;
- e. **altre ipotesi di condanna**, per reati che non importano nè la rimozione nè l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o altra pena accessoria (la fattispecie ha portata **residuale** rispetto alle precedenti e ricomprende **ogni altra** ipotesi di procedimento penale definito con condanna): alla pronuncia definitiva dell'A.G. segue, come di consueto, la valutazione sotto il profilo amministrativo della condotta dell'interessato. Nell'ipotesi in cui venga ravvisata la necessità dell'accertamento di un illecito disciplinare per il quale il militare può essere passibile di una sanzione di stato (artt. 74 L. n. 113/1954, 64 L. n. 599/1954 e 44 L. n. 833/1961), il relativo **procedimento** dovrà aver corso nei termini prescritti dalla legge.

### **5.3. ESPLICITAZIONE IN SENTENZA DELLE PENE ACCESSORIE: AUTOMATICITÀ ED INTERVENTO DELL'AMMINISTRAZIONE IN CASO DI OMISSIONE**

A differenza delle pene principali, quelle accessorie, ove non siano espressamente rimesse alla discrezionalità del giudice, si caratterizzano per l'automatismo che ne regola l'applicazione.

Un esempio evidente di tale automatismo è offerto dall'art. 317 bis c.p. che, per i reati di peculato e concussione, prevede che la condanna importi l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, a meno che, per il concorso di circostanze attenuanti, venga inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni. In termini generali l'art. 29 c.p. prevede che la pena *de qua* consegua alla condanna all'ergastolo o alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni.

Quanto alla legge penale militare, la condanna all'ergastolo o alla reclusione militare per un tempo non inferiore a cinque anni, pronunciata contro militari in servizio alle armi o in congedo, per reati militari, importa la **degradazione** (art. 28, terzo comma, c.p.m.p.). Analogamente, automatica conseguenza della condanna alla reclusione militare per la durata superiore a tre anni è la **rimozione** (art. 29, secondo comma, c.p.m.p.). Inoltre, le pene militari accessorie **possono essere applicate anche quando sia stata**

**pronunciata condanna contro militari per reati comuni.** Infatti l'art. 33 c.p.m.p. stabilisce che la condanna all'ergastolo o alla reclusione che, a norma della legge penale comune, importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, comporta, altresì, la degradazione. La condanna, invece, per i delitti di cui al n. 2 dell'art. 33 c.p.m.p. ovvero, in ogni caso, la condanna alla reclusione per durata superiore a 3 anni (convertita in reclusione militare ai sensi degli artt. 63 e 64 c.p.m.p.) comporta, per il militare condannato, l'applicazione della pena accessoria della rimozione (ai sensi del n. 3 del citato art. 33 c.p.m.p.).

Quanto agli **effetti**: l'interdizione perpetua dai pubblici uffici priva il condannato, tra l'altro, di ogni pubblico ufficio, di ogni incarico non obbligatorio di pubblico servizio e della qualità ad essi inerente di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio (art. 28, n. 2 c.p.).

La **degradazione** è perpetua e priva il condannato della qualità di militare e, salvo che la legge disponga altrimenti, della capacità di prestare qualunque servizio, incarico od opera per le Forze Armate dello Stato (art. 28, n. 1 c.p.m.p.).

Infine la **rimozione**, che è anch'essa perpetua e priva il militare condannato del grado rivestito, facendolo discendere alla condizione di semplice soldato o di militare di ultima classe (art. 29 c.p.m.p.). **Come si è visto, nel caso essa sia applicata ad un appartenente al Corpo, ne determina il declassamento al grado "perpetuo" (non suscettibile di avanzamento) di finanziere semplice.**

Un ultimo aspetto merita un ulteriore approfondimento, ossia l'eventualità che le **pene accessorie militari non vengano esplicitate nel corpo della sentenza**, seppur ricorrano i presupposti di legge per la loro applicazione.

In proposito, la giurisdizionalizzazione del regime di applicazione delle pene accessorie introdotta nel 1989 dal codice di procedura penale ha escluso che una pena accessoria potesse essere applicata *ope legis*, senza l'espressa menzione della stessa nella sentenza di condanna.

La Procura Generale presso la Suprema Corte di Cassazione<sup>84</sup>, in risposta a specifico quesito sollevato dal Ministero della Difesa, ha peraltro chiarito che:

---

<sup>84</sup> Cfr. parere n.1/01 e 121/01 Seg.Pen. in data 29 novembre 2001 della Procura Generale presso la Corte di Cassazione, con il quale l'Avvocato Generale della Repubblica preposto alla direzione degli affari penali della predetta Procura Generale, ha rappresentato che:

- la disciplina generale delle pene accessorie, anche militari, è "improntata in linea generale al criterio della inderogabilità o indefettibilità con la pressoché totale assenza di qualsiasi potere discrezionale del giudice non solo in merito ad una loro eventuale esclusione, ma soltanto ad una loro quantificazione individualizzata";
- "cardine di questa disciplina è l'art. 20 c.p. che fissa il principio della applicazione automatica di queste pene";
- "l'assoluto automatismo nella applicazione delle pene accessorie (...) comporta che al giudice di secondo grado è consentito applicare di ufficio le predette qualora non vi abbia provveduto quello di primo grado";
- in caso di giudicato, "l'art. 676 co. 1 del vigente c.p.p. (...) attribuisce al giudice dell'esecuzione la competenza a decidere in ordine alle pene accessorie" e pertanto "il P.M. ne richiede l'applicazione al giudice della esecuzione se non si è provveduto con la sentenza di condanna";

- le **pene militari accessorie**, al pari di quelle comuni, **conseguono ope legis alla sentenza** di condanna nei casi previsti dall'ordinamento penale vigente e **decorrono** ad ogni effetto dal giorno in cui la sentenza medesima ha acquisito il carattere della **irrevocabilità**, indipendentemente da qualsiasi determinazione amministrativa successiva;
- **l'applicazione** della pena accessoria, allorché essa non sia stata inflitta con la sentenza di condanna, è **riservata al giudice dell'esecuzione** il cui provvedimento ha natura meramente ricognitiva.

In aderenza a quanto sopra, conformemente alla prassi già seguita dal Corpo, qualora le pene accessorie militari, seppur previste e predeterminate nella specie e durata dalla legge quale conseguenza automatica della pena principale in concorso con le eventuali pene accessorie previste dal diritto penale comune, non vengano di fatto applicate in sentenza, il **Comandante di Corpo**, incaricato di seguire l'evolversi del procedimento penale, acquisita la sentenza:

- se gravata da appello pendente, comunica alla Procura Generale lo status di militare del condannato (in primo grado) affinché il P.M. procedente chieda al Giudice di appello l'inserimento della pena accessoria nel caso di conferma della condanna;
- ovvero, se già definitiva, interesserà la Procura della Repubblica competente, individuata ai sensi del combinato disposto degli artt. 665 e 666 – comma 1 - c.p.p., affinché richieda formalmente al Giudice dell'esecuzione l'emissione del provvedimento di applicazione della pena militare accessoria ai sensi dei richiamati artt. 28 e 33 c.p.m.p..

#### 5.4. LA FATTISPECIE INTRODotta DALLA LEGGE 27 MARZO 2001, N. 97

La L. n. 97/2001, tenendo conto dei necessari adeguamenti della normativa alla nuova struttura del rapporto di lavoro privatizzato, ha voluto sottrarre la materia dei rapporti tra processo penale ed accertamento disciplinare per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche alla contrattazione collettiva<sup>85</sup>, reintroducendo la **risoluzione automatica** del rapporto in presenza della condanna **per determinati gravi reati contro la Pubblica Amministrazione**<sup>86</sup>.

Con riguardo alla tematica in esame, rileva in particolare l'art. 5, che ha previsto l'istituto della *"estinzione del rapporto di impiego o di lavoro"* con pubbliche

---

- in quest'ultimo caso il Giudice dell'esecuzione provvederà con ordinanza suscettibile di impugnazione nei modi di rito.

<sup>85</sup> Naturalmente nei casi che ricadono nella privatizzazione del rapporto di lavoro, dalla quale il personale militare è escluso.

<sup>86</sup> Quanto ai destinatari della normativa, è pacifico che la particolare normativa si applichi anche al personale militare, come confermato di recente dal Consiglio di Stato, Commissione Speciale Pubblico Impiego, n. 497/2001 del 5 novembre 2001, su quesito proposto dal Ministero della Difesa, Direzione Generale per il Personale Militare.

amministrazioni come pena accessoria, mediante la sua espressa previsione nel numero 5-*bis* dell'art. 19, co. 1, del c.p.. Il successivo art. 32-*quinquies* del c.p., ora introdotto, prevede quindi che, salvi i casi di interdizione dai pubblici uffici, la **condanna** alla reclusione per un tempo **non inferiore a tre anni** per i **delitti contro la Pubblica Amministrazione** ivi indicati importa l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego (art. 5 comma 2).

La consueta mancanza di riferimenti agli istituti tipici dello **stato giuridico militare**, fa ritenere che l'estinzione del rapporto di lavoro comporti il collocamento in congedo ma non la perdita del grado, in assenza di una espressa previsione in tal senso. ~~E' comunque bene precisare che la pena accessoria in esame, costituendo un caso limite e del tutto residuale, non è destinata a produrre significative novità per il mondo militare. Tale circostanza potrà, infatti, verificarsi soltanto in caso di condanna a tre anni esatti di reclusione, perché se superiore (anche di un solo giorno), troveranno applicazione, a seconda della durata della reclusione, le pene accessorie militari della rimozione ovvero della degradazione.~~

## 6. RAPPORTI TRA PROCEDIMENTO DISCIPLINARE ED ALTRI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

### 6.1. GENERALITÀ

È precetto generale di diritto amministrativo il c.d. **principio** di "economia dei mezzi giuridici e **di non contraddizione degli atti amministrativi**", che, opportunamente mutuato nell'ambito disciplinare, porta a ritenere che per gli stessi fatti non possa reiterarsi il procedimento disciplinare ovvero infliggere due distinte sanzioni disciplinari.

Si è già avuto modo di osservare come tale principio, c.d. anche del "*ne bis in idem*", comporti, nell'ambito della disciplina militare, che l'avvenuta irrogazione di una sanzione di corpo esclude l'inflizione, per gli stessi fatti, di una sanzione disciplinare di stato, e viceversa. Questo principio, infatti, esplica effetti nei confronti di tutte le sanzioni disciplinari, sia di corpo che di stato, in quanto ricomprese nell'ambito della stessa sfera di interessi: quella dell'Amministrazione di appartenenza con riferimento alle esigenze di imparzialità e buon andamento degli uffici.

Resta invece impregiudicato l'esercizio dell'azione disciplinare per gli stessi fatti che abbiano già costituito oggetto di valutazione ed eventualmente di sanzioni amministrative, comunque irrogate da autorità diverse da quelle gerarchiche dell'Amministrazione di appartenenza, a tutela di interessi giuridici differenti, come ad esempio quelle irrogate dal Prefetto ex art. 75 D.P.R. n. 309/1990 (T.U. stupefacenti).

## 6.2. IL PROCEDIMENTO EX ARTT. 16 SS. DISP. ATT. C.P.P.

Nei confronti dei militari del Corpo, in virtù della rivestita qualifica di ufficiali o agenti di p.g., trovano applicazione le disposizioni degli articoli 16 e ss. delle Disp. Att. c.p.p..

In particolare, gli ufficiali ed agenti di p.g. i quali:

- senza giustificato motivo omettano di riferire nel termine previsto all’A.G. la notizia di reato;
- omettano o ritardino l’esecuzione di un ordine dell’A.G. o lo eseguano soltanto in parte o negligenemente;
- violino ogni altra disposizione di legge relativa all’esercizio delle funzioni di P.G.,

possono essere sottoposti, dalle speciali commissioni previste dagli artt. 17 e 18 disp. att. c.p.p.<sup>87</sup>, a procedimento disciplinare per l’irrogazione delle sanzioni disciplinari della censura e, nei casi più gravi, della sospensione dall’impiego per un tempo non eccedente sei mesi, in ossequio all’art. 16, comma 1, disp. att. c.p.p.. Il provvedimento disciplinare della sospensione dall’impiego di cui sopra è stato peraltro equiparato a tutti gli effetti da parte del Consiglio di Stato<sup>88</sup> alla sanzione disciplinare della sospensione dall’impiego/servizio come regolata dalle leggi di stato degli appartenenti al Corpo, sia sotto il profilo economico che di stato giuridico.

Il rapporto tra le predette infrazioni disciplinari e quelle previste dalle leggi di stato e dal regolamento di disciplina è specificato dal terzo comma dello stesso art. 16, ai sensi del quale “**fuori dalle trasgressioni** previste dal primo comma, gli ufficiali e gli agenti di P.G. **rimangono soggetti** alle sanzioni disciplinari stabilite dai propri ordinamenti”.

Ne discende, che qualora per le menzionate infrazioni il Procuratore Generale presso la Corte d’Appello promuova l’azione disciplinare e ne dia comunicazione all’Amministrazione ai sensi dell’art. 17/1° co., **è preclusa per gli stessi fatti l’instaurazione di un procedimento** volto all’irrogazione di una sanzione di stato o di corpo.

Anche in questo caso occorre tuttavia verificare se, nel contesto della vicenda per la quale è stato avviato il particolare procedimento amministrativo, vi siano anche **altre circostanze suscettibili di autonoma valutazione** ai fini dell’irrogazione di una sanzione di stato o di corpo.

Pertanto, quando il Procuratore Generale presso la Corte d’Appello comunica ex art. 17/5° co. i provvedimenti assunti, indipendentemente dal fatto che sia stata o meno

---

<sup>87</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 394 del 25 novembre 1998, ha equiparato le speciali commissioni previste dagli artt. 17 e 18 disp. att. c.p.p. ad organi amministrativi, precisando che avverso le sanzioni disciplinari da queste comminate rimangono esperibili gli ordinari rimedi giurisdizionali.

<sup>88</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, parere n. 641/98 reso in data 28 luglio 1998.

irrogata la sanzione della censura o della sospensione dall'impiego, è **necessario valutare** se sussistono i presupposti per l'avvio di un procedimento disciplinare di stato o di corpo ai sensi delle vigenti disposizioni.

### **6.3. IL PROCEDIMENTO EX ART. 75 T.U. N. 309/1990**

L'assunzione, la detenzione, l'acquisto, la cessione, l'importazione di sostanze stupefacenti costituiscono infrazioni disciplinari **di gravità tale** da legittimare l'irrogazione delle **più severe sanzioni** disciplinari, non potendo l'Amministrazione **tollerare alcuna forma di permissivismo** nei confronti dei soggetti dediti all'uso di sostanze stupefacenti.

A tali comportamenti, costituiscano essi reato o illecito amministrativo, **devono sempre conseguire accertamenti** volti a verificare la sussistenza dei presupposti per l'avvio di un procedimento disciplinare.

La procedibilità in sede disciplinare nei confronti di chi abbia posto in essere condotte della specie:

- qualora siano stati ravvisati estremi di reato (e sia stata ovviamente esercitata l'azione penale), è subordinata alla definizione del relativo processo penale (vgs. Capitolo 2);
- **non trova alcuna preclusione** qualora sia stato avviato il procedimento previsto dall'articolo 75/1° co., del T.U. n. 309 del 9.10.1990. In tal caso:
  - in omaggio al principio dell'autonomo accertamento e dell'autonoma valutazione dei fatti, l'irrogazione della sanzione disciplinare è **indipendente** dai provvedimenti già assunti dal Prefetto (applicazione di una sanzione amministrativa, invio al servizio pubblico per le tossicodipendenze per la predisposizione di un programma terapeutico, archiviazione);
  - qualora tuttavia l'autorità disciplinare intenda **discostarsi in senso sfavorevole al militare** dall'accertamento dei fatti contenuto in un decreto di archiviazione del Prefetto, **deve indicare le ragioni che l'hanno a ciò determinata.**

## TITOLO TERZO

### I TERMINI NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

#### 1. GENERALITÀ

##### 1.1. LA NATURA DEI TERMINI DI LEGGE

Prima di esaminare la specifica materia dei termini che regolano lo svolgimento della potestà disciplinare da parte della Pubblica Amministrazione, è necessario premettere qualche cenno generale sugli effetti del loro decorso sulla validità degli atti, per il cui compimento gli stessi sono previsti dalla legge.

Il **termine** si qualifica come **ordinatorio** quando è stabilito tenendo conto del normale spazio di tempo necessario per l'espletamento di una determinata attività, al fine di una compiuta configurazione della medesima, senza, peraltro, che al decorso di un periodo superiore di tempo - causato dalla peculiarità o dalla complessità della fattispecie o per altre cause di forza maggiore - consegua il divieto per l'Amministrazione di compiere l'attività stessa e quelle ad essa susseguenti.

Viceversa, il **termine** si considera **perentorio** quando l'esercizio di una potestà sia dalla legge ammesso soltanto per un certo tempo, decorso il quale il mancato esercizio fa sì che la potestà si estingua: ricorre in tal caso l'istituto della "decadenza", in deroga al principio generale secondo il quale l'esercizio dei diritti non è sottoposto a limiti. Avuto riguardo alla **eccezionalità** di tale figura giuridica, il prevalente orientamento giurisprudenziale è nel senso di considerare ordinatori i termini per lo svolgimento di un procedimento, salvo che per l'inosservanza dei medesimi sia **espressamente** prevista la decadenza dall'esercizio di una potestà o l'inefficacia degli atti compiuti, o comunque i termini stessi vengano **esplicitamente** qualificati come perentori<sup>89</sup>.

Inoltre, viene esclusa l'applicabilità dei termini di decadenza al di là dei casi stabiliti dalla legge (c.d. divieto di interpretazione analogica), a meno che non vi sia un espresso rinvio a quest'ultima.

##### 1.2. IL SISTEMA DEI TERMINI NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

Le disposizioni contenute nelle leggi sullo stato giuridico del personale militare, a differenza di quelle contemplate dal T.U. n. 3/1957 per gli impiegati civili dello Stato, non prevedono l'osservanza di termini temporali per l'inizio e lo svolgimento dei procedimenti disciplinari<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> In senso conforme T.A.R. Lazio - Sez. I bis - 7 marzo 2002, n. 1769.

<sup>90</sup> Unica eccezione è rappresentata dalla indicazione di termini a difesa da concedere all'inquisito, previsti dal D.M. 15 settembre 1955 recante "Norme esplicative e disposizioni provvisorie per l'adozione dei provvedimenti disciplinari di stato e di quelli conseguenti a condanna e per i giudizi disciplinari a carico dei sottufficiali, in

L'assenza di una tempistica procedimentale determinava, tuttavia, una evidente disparità di trattamento tra gli impiegati civili dello Stato - per i quali soccorreva la garanzia dei termini previsti dal D.P.R. n. 3/1957 - e gli appartenenti alle Forze Armate, nei confronti dei quali, invece, il procedimento disciplinare poteva iniziare anche dopo un lungo periodo di tempo dalla sentenza penale e poteva perdurare senza l'argine di alcun termine acceleratorio o dilatorio.

Al riguardo è intervenuta la **Corte Costituzionale**, la quale ha affermato che le garanzie del singolo *"costituiscono espressione di un principio generale ricollegabile all'esigenza che i procedimenti disciplinari abbiano svolgimento e termine in un arco di tempo ragionevole, onde evitare che il pubblico dipendente rimanga indefinitivamente esposto all'irrogazione di sanzioni disciplinari"*<sup>91</sup>.

L'esigenza di un tempestivo e sollecito svolgimento del procedimento disciplinare per il personale militare trova, per la prima volta, una base di diritto positivo con l'entrata in vigore della L. 7 febbraio 1990 n. 19, che, nel contemplare una regolamentazione uniforme per tutti i pubblici dipendenti della destituzione di diritto, detta termini per l'inizio e la conclusione del procedimento disciplinare finalizzato all'irrogazione della destituzione, avviato a seguito di condanna penale.

Ma anche dopo l'entrata in vigore della L. n. 19/1990, nessuna disposizione regolamentava lo svolgimento dei procedimenti instaurati a seguito di sentenza di proscioglimento, che ovviamente non riguardasse ipotesi di assoluzione "piena", avente autorità di giudicato ai sensi e per gli effetti dell'art. 653 c.p.p.<sup>92</sup>.

A sciogliere questa ulteriore lacuna è intervenuta ancora la Corte Costituzionale<sup>93</sup>, dichiarando l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 20, 64, 65, 72, 74, L. 31 luglio 1954 n. 599, nella parte in cui non prevedevano che nel procedimento disciplinare nei confronti di sottufficiali delle Forze Armate, promosso successivamente a sentenza penale di proscioglimento o di assoluzione passata in giudicato per motivi diversi dalle formule "perché il fatto non sussiste" o "l'imputato non ha commesso il fatto", trovino applicazione i termini stabiliti negli art. 97, co. 3, prima parte, 111, ultimo co., e 120, co. 1, D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, che pertanto costituiscono ora precetti generali di riferimento anche per il personale militare.

Da ultimo, l'art. 5, comma 4, della legge n. 97/2001 ha introdotto ulteriori termini per l'avvio e la conclusione del procedimento disciplinare a seguito di condanna definitiva

---

*applicazione della legge 31 luglio 1954, n. 599, sullo stato giuridico dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica".*

<sup>91</sup> C. Cost., 25 maggio 1990 n. 264.

<sup>92</sup> Poiché, in tal caso, l'efficacia extrapenale della pronuncia assolutoria preclude "tout court" la valutazione disciplinare del fatto coperto dal giudicato.

<sup>93</sup> C. Cost., 11 marzo 1991 n. 104 citato.

per i delitti contro la Pubblica Amministrazione tassativamente indicati dalla stessa norma<sup>94</sup>.

Ciò posto, giova subito precisare che tutti i termini indicati dalle diverse norme di legge sopra richiamate hanno **natura perentoria**, in particolare:

- **gli articoli 97 e 120 del T.U.**, in ragione del fatto che il legislatore fa espressamente discendere dalla loro inosservanza l'estinzione del procedimento.
- **dall'art. 9, co. 2 della legge n. 19/90 e l'art. 5 della legge n. 97/2001**, alla luce del lungo confronto che ha visto la giurisprudenza<sup>95</sup> oscillare tra posizioni alterne ed al quale ha, comunque, posto conclusione l'intervento della Corte Costituzionale<sup>96</sup>.

In tutti questi casi, dunque, può oggi affermarsi che dal superamento dei termini di legge deriva la decadenza dell'azione disciplinare<sup>97</sup>.

Ai fini del computo dei suddetti termini, è necessario infine specificare che il **procedimento disciplinare** si considera:

- **avviato** alla data di **notifica** all'interessato dell'**atto di contestazione** degli **addebiti** emanato dall'Autorità competente. Ciò in quanto:
  - a partire da tale provvedimento si manifesta la precisa determinazione dell'Amministrazione di far derivare da specifici atti un'eventuale responsabilità disciplinare del dipendente. In questo senso devono ritenersi irrilevanti le attività di istruttoria preliminare ed interna dell'Amministrazione, che abbiano eventualmente preceduto la formale ascrizione al pubblico dipendente del fatto ai fini della responsabilità disciplinare<sup>98</sup> ;
  - essenziale ai fini del decorso o della interruzione dei termini è che l'atto sia stato notificato all'interessato<sup>99</sup>, posto che esso comincia a produrre effetti dal momento in cui il destinatario, venendone a conoscenza, acquista lo status di incolpato, attesa la natura ricettizia dell'atto di contestazione degli addebiti <sup>100</sup>;

---

<sup>94</sup> Trattasi delle seguenti fattispecie di reato: "peculato ad esclusione di quello per distrazione" (art. 314 c.p., co. 1), "concussione" (art. 317 c.p.), "corruzione per atto d'ufficio" (art. 318 c.p.), "corruzione per una atto contrario ai doveri d'ufficio" (art. 319 c.p.), "corruzione in atti giudiziari" (art. 319-ter c.p.), "corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio" (art. 320 c.p.) e "collusione per frodare la finanza" (art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383).

<sup>95</sup> C.d.S. - Sez. IV - 20 marzo 2000, n. 1481; idem 31 marzo 2000, n. 1873, idem, 3 settembre 2001, n. 4636; Sez. V - 3 marzo 2003, n. 1165; Sez. VI - 23 settembre 1999, n. 1252; idem 3 agosto 2000, n. 4283; idem 8 febbraio 2001, n. 556; idem 20 giugno 2001, n. 3288; C.G.A.R.S., 29 novembre 1999, n. 649; idem 14 marzo 2000, n. 115; T.A.R. Lazio - Sez. I bis - 18 gennaio 2002, n. 514;

<sup>96</sup> C.Cost., 28 maggio 1999 n. 197.

<sup>97</sup> Cons. St., Ad. Plen., 25 gennaio 2000 n. 4; Cons. St., Sez. VI, 4 settembre 1998 n. 1217; Cons. St., Sez. VI, 16 ottobre 1997 n. 1498.

<sup>98</sup> T.A.R. Lazio - Sez. I bis - 18 gennaio 2002, n. 514.

<sup>99</sup> Cons. St. n. 341 e 389 del 18 marzo e del 18 aprile 1994.

<sup>100</sup> C.d.S. - Sez. IV - 3 maggio 2002, n. 2491; Sez. VI - 13 maggio 2002, n. 2550; idem 15 maggio 2002, n. 2635.

- **concluso** alla data di adozione del provvedimento finale - e non anche della sua comunicazione all'interessato<sup>101</sup> - posto che quest'ultimo adempimento costituisce mera condizione di efficacia del provvedimento, la cui eventuale tardività non vizia la validità dell'atto<sup>102</sup>.

Ciò premesso, va osservato che il combinato effetto della L. n. 19/1990, della legge n. 97/2001 e della sentenza della Corte Costituzionale n. 104/1991 produce dunque un regime di termini distinti, nella durata e nel "*dies a quo*", in relazione alla qualificazione giuridica dell'evento che determina l'avvio del procedimento disciplinare, che merita un esame analitico per ciascuna fattispecie, con l'avvertenza che la **tempistica di seguito indicata dovrà essere rispettata tanto nel caso di un procedimento disciplinare di stato, quanto di corpo** con particolare riguardo alla fase dell'avvio dell'istruttoria.

## **2. I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI IN SEGUITO A SENTENZA DI CONDANNA**

### **2.1. I TERMINI DELLA LEGGE N. 19/1990**

La L. n. 19/1990 assoggetta l'esercizio dell'azione disciplinare del personale condannato con sentenza passata in giudicato, al rispetto dei seguenti **termini**:

- 180 giorni** dalla data in cui l'Amministrazione ha avuto **notizia** della **sentenza** irrevocabile di condanna, **per l'inizio del procedimento disciplinare** mediante la contestazione degli addebiti;
- 90 giorni** dall'instaurazione del procedimento disciplinare, **per la conclusione** dello stesso attraverso l'emanazione del provvedimento conclusivo (tenendo presente che tale arco temporale ricomprende anche l'eventuale fase dinanzi al Consiglio o Commissione di disciplina).

Ai fini del decorso del termine iniziale deve ritenersi insufficiente una qualunque non qualificata conoscenza della avvenuta emanazione della sentenza e della sua irrevocabilità, **occorrendo la conoscenza ufficiale**, che può ritenersi raggiunta solo **attraverso una (eventuale) comunicazione proveniente dalla cancelleria del giudice** presso cui il giudicato si è formato, ovvero **l'acquisizione**, anche per altra via (ad esempio ad opera dello stesso militare interessato), **di copia materiale della pronuncia**, dovendo l'Amministrazione essere messa in condizione di avere esatta cognizione dei fatti accertati in sede penale attraverso la **conoscenza integrale** del testo della sentenza definitiva, così

---

<sup>101</sup> C.d.S. - Sez. IV - 16 novembre 2000, n. 6110.

<sup>102</sup> C.d.S. n. 1567/99.

da poter valutare in maniera adeguata tutti gli elementi utili per determinarsi nella successiva azione amministrativa di competenza<sup>103</sup>.

Non esistendo, peraltro, alcuna norma che sancisca il dovere di comunicazione della sentenza da parte dell'A.G. all'Amministrazione, ai fini di un pronto esercizio dell'azione disciplinare **è necessario che le vicende penali in corso nei confronti degli appartenenti al Corpo vengano attentamente e costantemente seguite presso gli uffici competenti**, a cura delle autorità investite della potestà disciplinare, così da richiedere ed acquisire prontamente la relativa pronuncia giudiziaria non appena nota la sua definitività.

Limitatamente al caso in cui le vicende abbiano interessato (anche) un ufficiale, le valutazioni e proposte di pertinenza saranno fatte pervenire al Comando Generale il più rapidamente possibile, e comunque entro il termine sollecitatorio di **90 giorni** dall'acquisizione di copia integrale della sentenza.

Perplessità sull'applicazione del termine di 180 giorni previsto dall'art. 9 della L. n. 19/1990 sono sorte per l'ipotesi in cui il procedimento disciplinare di stato debba essere avviato nei confronti di un **militare che abbia già perso il grado per altra causa**. Potrebbe, infatti, verificarsi che nei confronti di quest'ultimo, successivamente alla perdita del grado, vengano a concludersi altre vicende penali suscettibili di apprezzamento anche in sede disciplinare per le quali, in considerazione del provvedimento espulsivo già emanato ed in mancanza, quindi, del requisito soggettivo, non si siano potute intraprendere azioni disciplinari.

Nel frattempo, lo stesso militare potrebbe proporre ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di rimozione, ottenerne l'annullamento e, quindi, pretendere di essere reintegrato nella sua posizione "ex tunc". Orbene, il periodo intercorso tra la data di rimozione e quella della revoca del provvedimento di stato potrebbe essere superiore ai 180 giorni previsti per l'inizio del procedimento disciplinare non instauratosi, a suo tempo, per mancanza del requisito soggettivo. Pertanto, ci si chiede se debba considerarsi preclusa per l'Amministrazione la possibilità di procedere alla valutazione disciplinare di quei fatti, definitisi posteriormente alla irrogazione della perdita del grado, successivamente annullata.

Le perplessità sorte in merito sono state poi superate grazie all'autorevole parere del Consiglio di Stato<sup>104</sup>, il quale ha precisato che, una volta che per effetto del giudicato della giurisdizione amministrativa il soggetto ipotizzato sia stato reintegrato nel suo

---

<sup>103</sup> C.d.S. - Sez. V - 22 febbraio 2000, n. 921; idem Sez. VI - 15 maggio 2002, n. 2635; idem 6 agosto 2002, n. 4099; idem 6 giugno 2003, ord. n. 3160; T.A.R. Lazio - Sez. I bis - 14 ottobre 2000, n. 8541; idem - Sez. III - 19 settembre 2001, n. 7578; T.A.R. Campania - Napoli - Sez. I - 18 novembre 2002, n. 7248.

<sup>104</sup> C.d.S. - Commissione Speciale Pubblico Impiego - parere n. 736 del 3 giugno 1992.

status, **dalla data di ripristino del grado decorre un nuovo termine di 180 giorni** per l'avvio del procedimento disciplinare.

In relazione, invece, al **termine conclusivo**, il Consiglio di Stato, con quattro diverse ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, co. 2, nella parte in cui dispone che il procedimento disciplinare per la destituzione del pubblico dipendente, a seguito di condanna penale, debba concludersi entro il termine, non derogabile, di 90 giorni<sup>105</sup>.

La Corte Costituzionale ha tuttavia dichiarato non fondata la questione sulla base dei rilievi di seguito esposti<sup>106</sup>, mettendo in evidenza come nell'impianto normativo vigente esistano due distinte scansioni temporali, che devono essere prese entrambe in considerazione.

Nel corso del primo termine (180 giorni), l'Amministrazione vaglierà le risultanze processuali che hanno portato alla condanna del dipendente e deciderà se dare inizio al procedimento disciplinare mediante la contestazione degli addebiti. Seguiranno poi i successivi 90 giorni entro cui il procedimento deve concludersi. A parere del Giudice delle leggi il più lungo termine di avvio di 180 giorni appare congruo in considerazione della maggiore delicatezza delle valutazioni disciplinari che l'Amministrazione deve operare sui fatti riscontrati in sede penale, mentre il successivo termine di 90 giorni risulta idoneo a contemperare i contrapposti interessi della regolarità del contraddittorio posta a garanzia dell'incolpato mediante la previsione di termini infraprocedimentali e quello di una sollecita conclusione del procedimento.

In concreto, tuttavia, la segnalata tempistica appare oltremodo rigorosa se solo si pensi che, detratti 60 giorni, non comprimibili perchè relativi a termini posti a tutela dell'inquisito, ne residuerebbero all'Amministrazione solo 30 per dare eventualmente corso all'intero procedimento disciplinare di stato.

Pertanto, dovendosi attribuire necessariamente alla norma un significato che ne assicuri l'applicabilità di fatto e la coerenza con il sistema in cui è inserita, che prevede peraltro, precisi termini endoprocedurali, il termine di conclusione del procedimento disciplinare ex art. 9, co. 2, deve ragionevolmente calcolarsi a partire dall'ipotetica scadenza del primo termine di 180 giorni. Sicchè l'Amministrazione disporrà, nella sostanza, di un termine complessivo di 270 giorni a far data dalla conoscenza della decisione irrevocabile di condanna per avviare e concludere il relativo procedimento

---

<sup>105</sup> Secondo il remittente l'amministrazione non può rispettare il citato termine, dovendo dare applicazione alle norme di garanzia introdotte dal T.U. degli impiegati civili dello Stato; onde la natura perentoria del termine fa sì che debbano intendersi abrogate le precedenti norme attinenti alle diverse fasi endoprocedimentali. In questo modo, però, si vengono a ledere gli artt. 3 e 97 della Costituzione, perchè il termine ristretto impedisce una ponderata valutazione dei fatti.

<sup>106</sup> C.Cost., 28 maggio 1999, n. 197.

disciplinare. Tale soluzione interpretativa è stata del resto ripetutamente legittimata dalla giurisprudenza, sul punto oramai consolidata, del Consiglio di Stato<sup>107</sup>.

## 2.2. I TERMINI INTRODOTTI DALLA LEGGE 27 MARZO 2001, N. 97

In base all'art. 5, co. 4, L. n. 97/01, l'azione disciplinare scaturita da sentenza penale irrevocabile di condanna, anche se condizionalmente sospesa, per delitti tassativamente indicati nella stessa legge<sup>108</sup>, è regolata dai seguenti termini:

- a. **90 giorni** dalla **comunicazione** della **sentenza** all'Amministrazione titolare del potere disciplinare, **per l'inizio del procedimento disciplinare** mediante la contestazione degli addebiti<sup>109</sup>;
- b. **180 giorni**, dall'instaurazione del procedimento disciplinare, **per la conclusione** dello stesso attraverso l'emanazione del provvedimento conclusivo (tenendo presente che tale arco temporale ricomprende anche l'eventuale fase dinanzi al Consiglio o Commissione di disciplina).

In proposito deve evidenziarsi come l'Amministrazione procedente venga sempre a disporre di un periodo complessivo di 270 giorni per iniziare e portare a compimento il procedimento disciplinare in quanto - di fatto - la L. n. 97/01 si è limitata ad invertire i termini di inizio e di conclusione già previsti dalla legge n. 19/90.

---

<sup>107</sup> Cons.St., Sez. VI, 25 settembre 2000 n. 5029; idem 18 aprile 2001, n. 2339; idem 22 marzo 2002, n. 1651; idem 13 maggio 2002, n. 2550; idem 20 gennaio 2003, n. 198; idem 29 aprile 2003, n. 2167; Cons.St., Sez. IV, 26 giugno 2000 n. 3605; idem 1 febbraio 2001, n. 369; Sez. V - 19 giugno 2003, n. 3648; Cons.St., Ad.Plen., 25 gennaio 2000 n. 4. Da ultimo Ad. Plen., 14 gennaio 2004, n. 1. Si tratta, invero, di un ammirevole equilibrismo giuridico, volto nella sostanza a salvaguardare la coerenza sistematica di una norma che, in realtà, nel fissare in 90 giorni il termine per la conclusione del procedimento, non ha tenuto conto delle fasi in cui si articola al suo interno il procedimento disciplinare e dei tempi necessari per rispettarle.

<sup>108</sup> Trattasi delle seguenti fattispecie di reato: "peculato ad esclusione di quello per distrazione" (art. 314 c.p., co. 1), "concussione" (art. 317 c.p.), "corruzione per atto d'ufficio" (art. 318 c.p.), "corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio" (art. 319 c.p.), "corruzione in atti giudiziari" (art. 319-ter c.p.), "corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio" (art. 320 c.p.) e "collusione per frodare la finanza" (art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383).

<sup>109</sup> In relazione ai termini sopra indicati va ricordato che la legge 27 marzo 2001 n. 97, nella sua originaria formulazione, prevedeva un sistema:

- a. a regime (valevole, cioè, per fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge), sancito dal citato art. 5, comma 4, ai sensi del quale il procedimento disciplinare deve avere inizio "entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento ...";
- b. transitorio, dettato dall'art. 10, comma 3, il quale prevedeva che "i procedimenti disciplinari per fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della (...) legge devono essere instaurati entro centoventi giorni dalla conclusione del procedimento penale con sentenza irrevocabile (di condanna)".

Su tale disciplina è tuttavia intervenuta la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 186/2004 depositata il 24 giugno 2004, che chiamata a decidere sulla specifica questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato - Sez. VI - Giurisdizionale - con ordinanza del 6 giugno 2004, ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3 ... nella parte in cui prevede, per i fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore (della legge) ..., l'instaurazione dei procedimenti disciplinari entro centoventi giorni dalla conclusione del procedimento penale con sentenza irrevocabile di condanna, anziché entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento disciplinare".

Sui limiti e sulle modalità di applicazione della nuova disciplina, si è pronunciato già nel 2001 il Consiglio di Stato<sup>110</sup> che, su parere richiesto dal Ministero della Difesa, ha, tra l'altro, precisato che:

- l'art. 5, co. 4 della L. n. 97/01, individua espressamente i destinatari della nuova disciplina procedimentale, con riferimento ai dipendenti indicati nel comma 1 dell'art. 3, ossia ai dipendenti condannati in via definitiva per i più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, comprendendo dunque anche il personale militare;
- l'indicazione di un termine dimezzato (90 giorni) rispetto a quello stabilito dalla L. 7 febbraio 1990 n. 19, per l'avvio del procedimento disciplinare, appare giustificato dal particolare allarme sociale causato, appunto, dalla gravità dei fatti da contestare al dipendente già condannato con sentenza penale irrevocabile, mentre il raddoppio del termine (180 giorni), per la conclusione del procedimento disciplinare, appare giustificato dalla presumibile complessità e delicatezza degli accertamenti da compiersi per simili fattispecie, anche in sede disciplinare;
- in conclusione, i termini perentori di cui all'art. 5, co. 4 della L. n. 97/01, si applicano esclusivamente ai procedimenti disciplinari conseguenti a sentenza di condanna definitiva relativa ai reati di cui all'art. 3 della stessa legge, mentre, nell'ipotesi di sentenza relativa ad altre fattispecie delittuose si applicano i termini di cui all'art. 9 della L. n. 19/90.

### 2.2.1. SEGUE: DECORRENZA DEL TERMINE PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

La giurisprudenza in materia non ha fornito, al pari di quella formatasi in relazione alla legge 19/90, indicazioni chiare sull'individuazione del *dies a quo* dal quale far decorrere l'avvio del procedimento amministrativo.

Tuttavia, trattandosi anche in questo caso di sentenze di condanna, si ritengono valide le medesime soluzioni interpretative autorevolmente ed univocamente adottate dalla giurisprudenza sopra richiamata, dovendosi quindi ritenere il termine in parola decorrente dalla data in cui l'Amministrazione ha disponibilità di **copia integrale** del testo del provvedimento.

Anche nell'ipotesi in rassegna, e sempre limitatamente al caso in cui le vicende abbiano interessato (anche) un ufficiale, le valutazioni e proposte di pertinenza saranno fatte pervenire al Comando Generale il più rapidamente possibile, e comunque entro il termine sollecitatorio di **45 giorni** dall'acquisizione di copia integrale della sentenza.

---

<sup>110</sup> Cons. Stato, Commissione Speciale Pubblico Impiego n. 497/2001 del 5 novembre 2001.

### 3. I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI IN SEGUITO A SENTENZA DI PATTEGGIAMENTO E A DECRETO PENALE DI CONDANNA

#### 3.1. LA SENTENZA DI PATTEGGIAMENTO

Per quanto riguarda il caso contemplato dall'art. 444 del c.p.p., il regime dei termini applicabile è stato, nel tempo, individuato e condizionato in funzione della natura giuridica che la giurisprudenza ha riconosciuto alla sentenza di patteggiamento.

Infatti, a seconda che quest'ultima fosse considerata una sentenza di condanna o di proscioglimento, venivano ritenuti applicabili, rispettivamente, i termini stabiliti dall'art. 9 della L. n. 19/1990, ovvero quelli di cui agli artt. 97 3° comma, prima parte e 120, co. 1 del T.U. n. 3/57, secondo quanto statuito dalla sentenza della Corte Costituzionale con la sentenza n. 104/91.

A seguito di ripetuti contrasti in dottrina e giurisprudenza sulla natura giuridica del patteggiamento<sup>111</sup>, la questione è stata successivamente chiarita, come già detto, grazie all'entrata in vigore della legge n. 97/01, che, prevedendo all'art. 2 la modifica dell'art. 445, co. 1 secondo periodo, del c.p.p. (*"Salvo quanto previsto dall'art. 653, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, la sentenza non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi. Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna"*), definisce la natura della sentenza di patteggiamento quale sentenza di condanna<sup>112</sup>, con conseguente **applicazione dei termini di cui all'art. 9 L. n. 19/1990<sup>113</sup> ovvero di quelli previsti dall'art. 5, comma 4 della legge n. 97/2001.**

#### 3.2. IL DECRETO PENALE DI CONDANNA

Per delineare la natura del decreto penale di condanna occorre evidenziare che, come nel patteggiamento e nel giudizio abbreviato, il convincimento del giudice penale si basa sugli elementi che emergono dal fascicolo del P.M.. La legge in proposito prevede espressamente che il giudice, a seguito della richiesta del P.M., ha tre possibilità:

- accoglierla ed emettere decreto di condanna;
- non accoglierla e restituire gli atti al P.M.;

---

<sup>111</sup> Al riguardo, è sufficiente in questa sede dar conto dell'oscillazione giurisprudenziale che tendeva ora a riconoscere alla sentenza di patteggiamento natura di sentenza di condanna, ora a negarla.

<sup>112</sup> Tale effetto giuridico, per effetto di intervento della Corte Costituzionale con la sentenza 10 - 25 luglio 2002, n. 394, non si realizza tuttavia durante il regime transitorio di cui all'art. 10. La Consulta ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata norma nella parte in cui prevede che l'efficacia extrapenale del patteggiamento (ossia la sua assimilazione a sentenza di condanna ai fini disciplinari) si riferisce anche alle sentenze pronunciate anteriormente alla sua entrata in vigore.

<sup>113</sup> L'equiparazione alla sentenza di condanna operata sul piano normativo è, tuttavia, corretta, in considerazione che la L. n. 97/2001 attribuisce al patteggiamento, al pari di essa, efficacia di giudicato quanto all'accertamento del fatto. Non dovendo più il giudice disciplinare investigare in merito al fatto, appare effettivamente coerente il rinvio ai più brevi termini della L. n. 19/1990. Si tratta, comunque, di una completa inversione di rotta rispetto alle conclusioni cui era pervenuta la Corte Costituzionale.

- non accoglierla e pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 c.p.p..

Se ne deduce chiaramente che il giudice accoglie la richiesta del P.M. solo se si è formato un preciso **convincimento in ordine alle responsabilità dell'imputato**, altrimenti dovrebbe restituirgli gli atti.

Pertanto, benché l'**art. 9 L. n. 19/1990** faccia un espresso riferimento alla sola "sentenza irrevocabile di condanna", **anche per il procedimento disciplinare successivo al decreto penale di condanna**, ragioni di opportunità a tutela della piena legittimità del procedimento suggeriscono l'applicazione dei termini già indicati nel paragrafo precedente per il caso di patteggiamento, anche se la premialità del decreto penale, se non opposto, comporta, tra l'altro, l'inefficacia extrapenale della pronuncia, talchè il sintetico accertamento di reità insito in tale provvedimento giudiziario, anche quando divenuto irrevocabile, non dispiega effetti in altri giudizi civili o amministrativi.

Logica conseguenza di quest'ultimo assunto è che, per tali ipotesi di definizione del procedimento penale:

- l'accertamento dei fatti effettuato dall'A.G. non ha efficacia, a differenza delle pronunce di condanna o patteggiamento, nell'ambito del procedimento disciplinare;
- in sede amministrativa dovrà, pertanto, procedersi comunque ad un autonomo accertamento dei fatti ascritti al manchevole in relazione ai quali è stato emesso un decreto penale di condanna<sup>114</sup>.

#### **4. I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI IN SEGUITO A SENTENZA DI PROSCIoglimento**

##### **4.1. I TERMINI DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 104/1991**

Alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 104/1991 - con riferimento alla specifica ipotesi del procedimento disciplinare instaurato a seguito di **sentenza di proscioglimento o assolutoria con formula non ampiamente liberatoria**, cioè diversa da "perchè il fatto non sussiste" o "perchè l'imputato non lo ha commesso" - trovano applicazione anche al personale militare le disposizioni del T.U. n. 3/1957, secondo cui ai sensi:

- **dell'art. 97, comma 3 prima parte**, il procedimento disciplinare deve avere **inizio**, con la contestazione degli addebiti, **entro 180 giorni** dalla data in cui è divenuta

---

<sup>114</sup> L'applicazione del termine "breve" ex L. n. 19/1990 per la conclusione del procedimento deve pertanto considerarsi una soluzione "prudenziale", a maggior garanzia dell'operato dell'Amministrazione, che viene così posta al riparo da eventuali censure sul rispetto dei termini di legge.

- irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento<sup>115</sup>, ovvero entro 40 giorni dalla data in cui il militare abbia notificato all'amministrazione la sentenza stessa<sup>116</sup>;
- dell'**art. 111, ultimo comma**, la **data** della **seduta** fissata per la trattazione orale innanzi alla **Commissione** di disciplina deve essere **comunicata** all'inquisito **almeno 20 giorni prima**, con avvertenza che egli ha facoltà di intervenire per svolgere oralmente le proprie difese e di far pervenire alla Commissione, almeno 5 giorni prima della seduta, eventuali scritti o memorie;
  - dell'**art. 120, co. 1**, il **procedimento** disciplinare si **estingue** quando siano decorsi **novanta giorni dall'ultimo atto** senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto.

Peraltro, la medesima tempistica deve trovare applicazione, per interpretazione analogica e quale regola generale di garanzia per l'inquisito, in tutti i casi in cui il procedimento disciplinare tragga origine da un procedimento penale comunque definito con un provvedimento favorevole all'interessato, ossia senza l'irrogazione di alcuna sanzione penale.

In questo caso la previsione normativa in esame deve intendersi riferita anche alla fattispecie (ancorché non espressamente menzionata nella lettera dell'art. 97 del D.P.R. 3/1957) in cui il procedimento disciplinare consegue all'archiviazione di quello penale<sup>117</sup>.

Come detto, nessun dubbio sussiste sulla **natura dei termini** di cui agli articoli 97 e 120 del T.U. per l'avvio e l'ulteriore corso del procedimento disciplinare, **evidentemente perentoria** in ragione del fatto che il legislatore fa espressamente discendere dalla loro inosservanza l'estinzione del procedimento.

#### **4.2. SEGUE: TERMINI PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO: IL "DIES A QUO"**

Perplessità sono sorte in passato sulla **esatta interpretazione del "dies a quo"** di cui all'art. 97/3° comma ai fini del tempestivo avvio dell'azione disciplinare: in particolare se sia da intendere rigidamente decorrente dalla data della pronuncia della sentenza, pur se la medesima contiene solo il dispositivo, ovvero dal momento in cui la P.A., posta in grado di acquisire la copia integrale della sentenza, possa compiutamente valutarne ogni aspetto sotto il profilo disciplinare.

L'argomento è stato risolto - secondo le considerazioni che seguono - dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 374 del 25 luglio 1995:

---

<sup>115</sup> Per effetto di successiva sentenza della Corte n. 374/1995, su cui vedi *infra* in questo stesso paragrafo, il "*dies a quo*" per l'inizio del procedimento disciplinare deve intendersi riferito alla data di deposito della sentenza, quando tale deposito sia successivo alla data di formazione del giudicato.

<sup>116</sup> C.d.S. - Sez. IV - 28 maggio 1999, n. 888.

<sup>117</sup> C.d.S. - Sez. IV - 18 novembre 2005, n. 589 e 21 febbraio 2006, n. 810.

- *“non può considerarsi ragionevole ancorare il decorso del termine (...) ad un evento che non presenta i requisiti di certezza che soli possono derivare dal deposito del provvedimento che conclude il processo, quando tale deposito sia successivo alla data di formazione del giudicato di proscioglimento”;*
- *“a seguirsi la disposizione censurata, che prescinde in ogni caso dal momento di deposito del provvedimento giurisdizionale che conclude in via definitiva l'iter del processo, determinando o dichiarando l'irrevocabilità della statuizione di proscioglimento, si manifesta (...) una reale incertezza per l'Amministrazione: sia in ordine alla conoscenza tempestiva della data di irrevocabilità (...) sia in ordine alla valutazione del fatto da apprezzare in ambito disciplinare, conoscibile talvolta nella sua completezza oggettiva e soggettiva solo in base alla motivazione del provvedimento conclusivo dell'intero processo”.*

Sulla base di quanto precede, la Corte Costituzionale ha dichiarato il contrasto della norma impugnata con i parametri costituzionali invocati, sia sotto il profilo della ragionevolezza che sotto quello del buon andamento della Pubblica Amministrazione, perché, prescindendo dal momento del deposito del provvedimento che dichiara o stabilisce l'irrevocabilità del proscioglimento quale evento dal quale decorre il termine previsto per l'inizio del procedimento disciplinare, si rende estremamente difficoltoso l'esercizio della relativa potestà amministrativa, che può addirittura risultare, in talune ipotesi, impedita.

In conclusione, a fronte dell'esplicita dizione normativa secondo cui il procedimento deve avere inizio entro 180 giorni dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento, qualora **il deposito** della sentenza con relativa motivazione avvenga **in epoca successiva all'irrevocabilità** del proscioglimento, come nel caso di ricorso in Cassazione, il **dies a quo** deve necessariamente riferirsi al momento dell'avvenuto **deposito**, posto che solamente allora l'Amministrazione potrà avere contezza di tutte le prospettazioni inserite nella parte motiva della decisione che pone termine al procedimento penale.

In relazione a quanto precede è **necessario che**:

- le vicende penali in corso nei confronti di appartenenti al Corpo vengano **attentamente e costantemente seguite** presso gli uffici giudiziari competenti, a cura delle autorità preposte all'esercizio dell'azione disciplinare nei loro confronti;
- nell'ipotesi in cui, in relazione ad una vicenda conclusa nei confronti di un militare dipendente con sentenza di proscioglimento o assolutoria con formula non ampiamente liberatoria, ricorrano gli estremi per l'instaurazione di un procedimento disciplinare, all'accertamento amministrativo **venga dato corso** con ogni possibile sollecitudine e comunque **nel rispetto del termine di 180 giorni dal passaggio in giudicato della sentenza, ovvero, se successiva, dalla data di deposito della sentenza definitiva di proscioglimento o assoluzione.**

A tal fine si dispone che, nel caso in esame, qualora le vicende abbiano interessato (anche) un ufficiale, le valutazioni e proposte di pertinenza saranno fatte pervenire al Comando Generale il più rapidamente possibile, e comunque entro il termine sollecitatorio di **90 giorni** ~~dall'acquisizione di copia integrale della sentenza~~ a decorrere dalla data sopra evidenziata.

Tale termine dovrà intendersi ridotto a 25 giorni, qualora sia lo stesso militare a notificare all'Amministrazione di appartenenza la copia integrale della sentenza, ai sensi dell'art. 97 - terzo comma - del T.U. imp.civ.St..

#### **4.3. SEGUE: TERMINI PER L'ULTERIORE CORSO DEL PROCEDIMENTO**

Quanto ad un termine finale, in assenza di previsioni specifiche di legge che lo prevedano, troverà applicazione il disposto dell'art. 120 del T.U. n. 3/57 che dispone gli intervalli massimi tra un atto e l'altro del procedimento, ma non la durata complessiva di quest'ultimo.

L'art. 120 del T.U. n. 3/1957 dispone, infatti, che il procedimento disciplinare **si estingue** quando siano decorsi 90 gg. dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto.

Tale norma opera:

- nel procedimento disciplinare conseguente a sentenza penale di proscioglimento, in forza del richiamo contenuto nella sentenza C.Cost. n. 104/1991;
- nel procedimento conseguente alla constatazione di gravi infrazioni rilevanti solo sul piano disciplinare, in quanto costituisce ormai espressione di un principio di carattere generale.

**La perenzione** del procedimento disciplinare, essendo volta ad evitare che il procedimento disciplinare possa protrarsi oltre un ragionevole limite di tempo, con evidenti conseguenze negative per l'incolpato:

- **è automatica e prescinde dalle ragioni che abbiano potuto determinare tale inerzia** nonchè dalla imputabilità della medesima all'Amministrazione<sup>118</sup>;
- **viene, comunque, interrotta dal compimento di tutti gli atti esplicitamente previsti dall'ordinamento come facenti parte del procedimento disciplinare**, anche se di carattere interno all'Amministrazione, purché idonei a dimostrare la permanenza di un interesse alla definizione del procedimento e non si prestino, quindi, ad essere qualificati come manifestazione di atteggiamento dilatorio da parte dell'Amministrazione<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> C.d.S. - Sez. IV - 9 marzo 2000, n. 1230.

<sup>119</sup> C.d.S. - Sez. VI - 21 ottobre 1999, n. 1515; Adunanza Plenaria, 26 giugno 2000, n. 15; Sez.V, 17 settembre 2001, n. 4840; idem 20 gennaio 2003, n. 175; Sez. IV, 20 giugno 2002, n. 3365.

È stato, altresì, chiarito che nel caso in cui l'Amministrazione eserciti il proprio potere di autotutela, annullando gli atti endoprocedurali affetti da illegittimità, il termine decadenziale riprende a decorrere dall'ultimo atto che non è stato oggetto di annullamento<sup>120</sup>.

#### 4.4. SEGUE: GLI ATTI INTERRUPTIVI CHE IMPEDISCONO LA PERENZIONE

Attesi i rilevanti effetti della norma in questione sulla legittimità dell'azione amministrativa, ai fini del puntuale e rigoroso rispetto della medesima, si precisa che **gli atti idonei ad interrompere la perenzione nel procedimento disciplinare di stato** - e tra i quali pertanto deve intercorrere un arco temporale comunque inferiore a 90 giorni - **sono i seguenti**<sup>121</sup>:

- a. **contestazione degli addebiti** all'inquisito da parte dell'ufficiale inquirente;
- b. **proposta dell'autorità che ha disposto l'inchiesta formale** nei confronti di ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari, qualora in base alle risultanze della medesima ritenga il procedimento da definirsi con l'irrogazione di una sanzione di stato non espulsiva (sospensione disciplinare dall'impiego, dal servizio o dalle attribuzioni del grado) o di corpo, ovvero senza alcuna sanzione;
- c. **ordine di deferimento all'Organo collegiale** qualora in base alle risultanze dell'inchiesta venga ritenuta irrogabile una sanzione di stato espulsiva: perdita del grado per rimozione, cessazione dalla ferma per motivi disciplinari;
- d. **verbale della seduta dell'Organo collegiale** (dal quale può risultare il giudizio del collegio sulla meritevolezza del militare a conservare il grado o permanere in ferma, ovvero la decisione di disporre un supplemento di istruttoria, ovvero un rinvio della seduta per legittimo impedimento a presenziarvi da parte di uno dei membri o dell'inquisito);
- e. **provvedimento conclusivo**, adottato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze o dal Comandante Generale, secondo i casi, o dall'Autorità da quest'ultimo delegata.

---

<sup>120</sup> C.d.S. - Sez. IV - 12 marzo 2001, n. 1386.

<sup>121</sup> In effetti il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi in merito, ha riconosciuto l'idoneità ad interrompere i termini di perenzione anche di altri atti: cfr. C.d.S., Sez. IV, 22 luglio 1999, n. 1000 per le giustificazioni rese dal dipendente; T.A.R. Lazio, Sez. I, 28 agosto 2001, n. 7067, per l'integrazione della composizione del Consiglio di Disciplina; C.d.S. - Sez. IV - 14 febbraio 2002, n. 889 per la comunicazione all'interessato per l'esercizio del diritto d'accesso al fascicolo prima della seduta della Commissione di Disciplina - cfr. inoltre C.d.S. - Sez. IV - 7 novembre 2000, n. 4792. Tuttavia, al fine di garantire piena legittimità al procedimento, è opportuno riferirsi, per evitare possibili censure di avvenuta perenzione del procedimento, esclusivamente agli atti specificati nel testo.

## 5. I PROCEDIMENTI AVVIATI IN SEGUITO ALLA COSTATAZIONE DI FATTI DI NATURA DISCIPLINARE

### 5.1. ASSENZA DI UNA SPECIFICA DISCIPLINA

L'ipotesi del procedimento successivo a gravi fatti rilevanti esclusivamente sul piano disciplinare è, tuttora, priva di espressa previsione quanto ai termini.

Tuttavia, sulla base del nuovo orientamento della Corte Costituzionale che riconosce l'applicabilità delle norme del T.U. n. 3/1957 ai procedimenti disciplinari nei confronti del personale militare, **non è in ogni caso più ammissibile che:**

- la contestazione degli addebiti avvenga a **notevole distanza di tempo** dall'accertamento delle infrazioni disciplinari;
- **non siano previsti termini** per il compimento degli atti endoprocedimentali e la successiva adozione del provvedimento finale.

Infatti, la più volte richiamata sentenza n. 104/1991:

- rappresenta il **punto di rottura** definitivo con il cennato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale la difformità strutturale tra il procedimento disciplinare previsto per gli impiegati civili e quello per il personale militare, trovava giustificazione nel particolare status di quest'ultimo;
- come tale, travalica il caso concreto oggetto della declaratoria di illegittimità, per affermare un **principio di carattere più generale** secondo il quale al personale militare, **in assenza di specifiche previsioni nelle rispettive leggi di stato**, possono trovare applicazione le disposizioni del T.U. n. 3/1957 **nella parte in cui prescrivono termini e garanzie in favore dell'inquisito.**

### 5.2. DISPOSIZIONI APPLICABILI

Pertanto, nel contesto generale della valorizzazione delle garanzie del personale sottoposto a procedimento disciplinare si deve concludere che, nel procedimento avviato in seguito alla constatazione di gravi fatti di natura disciplinare, **trovano applicazione:**

- a. **per l'inizio del procedimento con la contestazione degli addebiti, l'art. 103 del T.U. n. 3/1957**, ai sensi del quale una volta accertato il fatto disciplinarmente punibile, l'Amministrazione non può ingiustificatamente ritardare l'inizio del procedimento, ma deve avviarlo "subito", cioè **con tempestività**, secondo una regola di ragionevole prontezza da valutarsi riguardo alla gravità della violazione ed alla complessità degli accertamenti preliminari e delle connesse acquisizioni istruttorie<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> C.d.S. - Sez. IV - 6 aprile 1999, n. 1994; idem 6 aprile 2000, n. 1993; Sez. VI, 15 dicembre 1999, n. 2093; T.A.R. Puglia - Sez. I - 17 maggio 2001, n. 1763.

È tuttavia opportuno chiarire che, sebbene la locuzione “subito” non possa essere interpretata nel senso di “immediatamente”, attesa l’esigenza di avere conoscenza del fatto storico che integra la violazione, a cui si perviene solo con gli accertamenti del caso, occorre comunque rispettare il principio generale che vieta di procrastinare ulteriormente la contestazione della condotta all’interessato, dovendo l’Amministrazione esercitare il potere disciplinare con speditezza, che dovrà poi connotare anche le fasi successive, scandite da definiti termini decadenziali<sup>123</sup>. Ne discende che:

- non può essere individuato un termine preciso per l’inizio dell’azione disciplinare che deve, comunque, aver corso con **ragionevole sollecitudine**<sup>124</sup>, nel senso che - con riferimento al momento in cui l’Amministrazione è venuta a conoscenza dei fatti suscettibili di valutazione sotto il profilo della disciplina di stato - non deve essere fatto trascorrere un notevole ed ingiustificato lasso di tempo senza compiere alcuna attività istruttoria, a pena di illegittimità del procedimento;
- nei casi di specie sarà, quindi, dato corso all’azione disciplinare con la contestazione degli addebiti, **non appena acquisiti** tutti gli **elementi idonei** ad una compiuta configurazione delle responsabilità del militare interessato.

Al riguardo giova precisare che il disposto dell’art. 103 T.U. n. 3/57 ha carattere propulsivo e sollecitatorio con l’evidente scopo di consentire all’Amministrazione in modo flessibile, a seconda delle varie situazioni, la raccolta dei dati e degli elementi necessari a garanzia di ciascuna contestazione e con la conseguenza che nessun effetto estintivo del procedimento o di decadenza dell’esercizio del potere disciplinare è previsto per la sua inosservanza<sup>125</sup>;

- b. **per gli atti** endoprocedimentali **successivi**, ossia per l’ulteriore corso del procedimento, l’art. 120/1° comma del T.U. n. 3/1957.

**Inoltre, qualora i fatti di natura disciplinare accertati, per la loro minore gravità, possano trovare adeguata sanzione nell’ambito di un procedimento disciplinare di corpo, troverà applicazione il R.D.M. (art. 59 n. 1), che prevede espressamente che questo venga instaurato “senza ritardo”.** Anche con tale previsione, in analogia a quella di cui al sopra citato art. 103 T.U. n. 3/57, si è inteso contemperare fra loro le esigenze di sollecitudine (e quindi di efficacia della sanzione) con quelle di difesa dell’incolpato e di ponderazione sulla affermazione di responsabilità<sup>126</sup>.

In questo caso il **dovere di procedere senza ritardo** opera, nonostante la formula letterale limitativa, non solo nel momento della “instaurazione” del procedimento, ma

---

<sup>123</sup> C.d.S. - Sez. IV - 24 maggio 2000, n. 3015; idem, 20 giugno 2002, n. 3365; idem, n. 969/2001; Sez. V, 27 ottobre 2000, n. 5753; T.A.R. Puglia - Bari - Sez. I, 27 agosto 2002, n. 3723.

<sup>124</sup> C.d.S. - Sez. V - 20 luglio 1999, n. 859; Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2955.

<sup>125</sup> C.d.S. - Sez. IV - 6 aprile 2000, n. 1993; Sez. VI, 28 marzo 2000, n. 1803; idem 20 aprile 2000, n. 2466.

<sup>126</sup> C.d.S. - Sez. IV - 22 febbraio 2001, n. 969; idem 27 marzo 2002, n. 1728.

anche **per il compimento di tutti gli atti** necessari per pervenire alla sua definizione, al di là del precetto di ordine generale di cui all'art. 120 del D.P.R. n. 3/1957 che rimane, comunque, applicabile quale intervallo massimo.

Le varie fasi del procedimento, fino alla emanazione del provvedimento finale, dovranno, quindi, essere svolte **senza pause ingiustificate**. Ciò non esclude, naturalmente, che il decorso del tempo possa assumere rilevanza sotto il profilo della illegittimità per incongruenza e contraddittorietà del comportamento dell'autorità competente con la conseguenza di dover **ritenere perento un procedimento che riveli:**

- prima dell'avvio, **il decorso di un notevole ed ingiustificato lasso di tempo** dalla conoscenza del fatto (se trattasi di questione rilevante solo sul piano amministrativo) o dalla avvenuta definizione del procedimento penale ad esso relativo, senza compiere alcuna attività istruttoria finalizzata ad acquisire elementi utili per procedere alla contestazione;
- dopo l'avvio, **ingiustificate discontinuità che ne comportino il protrarsi per un periodo irragionevolmente lungo.**

In assenza di un preciso parametro normativo il concetto di "irragionevole lasso di tempo" va ovviamente rapportato **caso per caso** alla fattispecie concreta, fermo restando che la snellezza e la relativa semplicità di forme del procedimento disciplinare di corpo richiedono **comunque tempi brevi** sia per l'avvio sia per la sua ultimazione.

È bene da ultimo evidenziare che nei riguardi del personale della Guardia di Finanza, per la **conclusione del procedimento disciplinare di corpo**, trova applicazione il termine generale, di natura ordinatoria e, quindi, sollecitatoria, di **90 giorni** dal suo inizio, in ossequio all'art. 2 della legge n. 241/1990<sup>127</sup>(come modificato dalla legge n. 80/2005), fermo restando la necessità di rispettare comunque il dettato di cui all'art. 120, 1° comma, del T.U. n. 3/1957.

Nell'ambito poi dell'indicato termine ordinatorio di 90 giorni previsto dalla legge 241/'90, come riportato in nota (4) del prospetto che segue, l'Autorità che procede potrà calibrare con discrezionalità la propria attività, pur sempre nel rispetto del generale principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione nonché degli specifici criteri della celerità e speditezza che governano il procedimento disciplinare di Corpo.

---

<sup>127</sup> Ciò in quanto il decreto ministeriale 19 ottobre 1994, n. 678, dell'allora Ministero delle Finanze, concernente i procedimenti di competenza di organi dell'Amministrazione delle Finanze, ivi compresa la Guardia di Finanza, non ha previsto, a differenza di quanto avvenuto per le Forze Armate ad opera del Ministero della Difesa, per il procedimento disciplinare in questione un diverso termine conclusivo.

### 5.3. PROSPETTO RIASSUNTIVO

Al fine di facilitare la comprensione dell'articolato sistema dei termini si riassumono di seguito in apposito prospetto i termini per l'avvio e la conclusione del procedimento disciplinare, in relazione alle diverse fattispecie ipotizzabili.

FATTISPECIE	<b>TERMINI PER AVVIO</b> (Fonte) Si rammenta che l'inchiesta formale si considera avviata alla data di notifica all'interessato dell'atto formale di contestazione degli addebiti.	<b>TERMINI PER CONCLUSIONE</b> Entro i quali deve essere emanato il provvedimento finale da parte dell'Autorità competente.
ILLECITO PENALE giudicato con: Sentenza irrevocabile di condanna o patteggiamento in ordine ai reati indicati all'art. 3, comma 1, L. n. 97/2001 [artt. 314, comma 1 c.p. (Peculato), 317 c.p. (Concussione), 318 c.p. (Corruzione per un atto d'ufficio), 319 c.p. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter c.p. (Corruzione in atti giudiziari), 320 c.p. (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) e art. 3 L. n. 1383/1941 (Collusione)].	<b>90 giorni</b> (art. 5, comma 4, L. n. 97/2001) dalla comunicazione della sentenza definitiva all'Amministrazione, ovvero dalla disponibilità, anche per altra via, della copia integrale della sentenza.	<b>180 giorni</b> dalla data di contestazione degli addebiti (art. 5, comma 4, L. n. 97/2001).
Sentenza irrevocabile di condanna o patteggiamento per delitti distinti da quelli sopra indicati.	<b>180 giorni</b> da quando l'Amministrazione ha avuto notizia del passaggio in giudicato (art. 9 L. n. 19/1990).	<b>90 giorni</b> decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti (art. 9, L. n. 19/1990).
Decreto penale di condanna. <b>(1)</b>	<b>180 giorni</b> dall'irrevocabilità della pronuncia dell'A.G. (art. 97 D.P.R. n. 3/1957 per effetto della sent. C. Cost. n. 104/1991).	<b>90 giorni</b> decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti (art. 9, L. n. 19/1990).
Sentenza con diverse declaratorie, tra le quali siano compresi un proscioglimento ed una condanna per reato non contemplato dalla L. n. 97/2001, in relazione a distinte imputazioni.	<b>180 giorni</b> dall'irrevocabilità del proscioglimento (art. 97 D.P.R. n. 3/1957 per effetto della sent. C. Cost. n. 104/1991) ovvero dalla data di deposito della sentenza definitiva (sent. C. Cost. n. 374/1995), se successiva al giudicato. Nel caso in cui la sentenza definitiva sia notificata all'Amministrazione da parte del militare, il termine di avvio del procedimento è di <b>40 giorni</b> dalla data in cui l'interessato abbia notificato all'Amministrazione la sentenza stessa (art. 97, 3° comma, D.P.R. n. 3/1957).	<b>90 giorni</b> decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti (art. 9, L. n. 19/1990).
Sentenza irrevocabile di condanna in ordine a distinte imputazioni di cui (almeno) una rientrante nelle ipotesi contemplate dalla L. n. 97/2001 (es.: abuso d'ufficio e corruzione). <b>(2)</b>	<b>90 giorni</b> (art. 5, comma 4, L. n. 97/2001) dalla comunicazione della sentenza definitiva all'Amministrazione.	<b>90 giorni</b> decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti (art. 9, L. n. 19/1990).

Sentenza irrevocabile di proscioglimento o di assoluzione con formula non ampiamente liberatoria	<b>180 giorni</b> dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento o di assoluzione (art. 97, 3° comma, D.P.R. n. 3/1957 per effetto della sent. C. Cost. n. 104/1991), ovvero dalla data di deposito della sentenza definitiva (sent. C. Cost. n. 374/1995), se successiva al giudicato. Nel caso in cui la sentenza definitiva sia notificata all'Amministrazione da parte del militare, il termine di avvio del procedimento è di <b>40 giorni</b> dalla data in cui l'interessato abbia notificato all'Amministrazione la sentenza stessa (art. 97, 3° comma, D.P.R. n. 3/1957).	L'art. 120 del T.U. n. 3/1957 dispone che il procedimento disciplinare si estingue quando siano decorsi <b>90 giorni</b> dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto.
Archiviazione del G.I.P.	Con ogni possibile sollecitudine. Tendenzialmente deve ritenersi applicabile il medesimo regime temporale previsto dall'art. 97 del D.P.R. 3/1957 per il proscioglimento.(3)	
GRAVI FATTI DI NATURA DISCIPLINARE.	Con ogni possibile sollecitudine.	
PROCEDIMENTO DISCIPLINARE DI CORPO (per fatti non aventi rilevanza penale). (4)	Senza ritardo.	In tali ipotesi non è fissato un termine per la conclusione dell'accertamento amministrativo. Si applica, tuttavia, il termine ordinatorio di 90 giorni previsto dall'art. 2 della L. n. 241/90.

(1) A prescindere dalla assimilazione, in punto di diritto, di tale pronuncia ad una "sentenza" di condanna, si evidenzia che per la tipologia dei reati previsti dall'art. 3, comma 1, L. n. 97/2001, non può aversi, a norma dell'art. 459 c.p.p., l'emissione del decreto penale di condanna. A tali pronunce, pertanto, si applica la tempistica sopra indicata.

(2) La previsione tiene conto dei termini più ristretti contemplati, rispettivamente, per l'avvio e la conclusione del procedimento, dalle due diverse normative di riferimento. Pur tuttavia, anche ed a maggior ragione in questo caso, deve ritenersi operante l'orientamento giurisprudenziale che riconosce all'Amministrazione la possibilità di disporre del termine complessivo di 270 giorni (Cfr., a tal riguardo, nota n. 107).

(3) C.d.S. - Sez. IV - 18 novembre 2005, n. 589.

(4) Sarà cura del Comandante di Corpo, *dominus* del procedimento, calibrare la tempistica degli atti endoprocedimentali, tenendo conto della gravità dei fatti e della complessità della procedura da seguire nel caso concreto, che, ove sia finalizzata all'eventuale irrogazione della consegna di rigore (cfr. *infra* sub Titolo V, Capitolo 3.), prevede anche la necessità di acquisire il parere di un organo collegiale appositamente costituito, la cui attività è cadenzata da una serie di incombenze istruttorie (cfr. art. 66 R.D.M.).

## TITOLO QUARTO

### IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE DI STATO

#### 1. L'INCHIESTA FORMALE

##### 1.1. GENERALITÀ

L'art. 74 della legge n. 113/1954, così recita:

*“L'inchiesta formale è il complesso degli atti diretti all'accertamento di una infrazione disciplinare per la quale l'ufficiale può essere passibile di una delle sanzioni indicate nell'art. 73”.*

In termini analoghi si esprimono, per gli ispettori, i sovrintendenti ed i militari appartenenti al ruolo appuntati e finanziari, rispettivamente, gli artt. 64 della legge n. 599/1954 e 44 della legge n. 833/1961.

Da tali disposizioni discendono i **seguenti principi**:

- a. l'inchiesta formale è preordinata all'eventuale applicazione di una **sanzione disciplinare di stato**;
- b. la stessa si sostanzia in un'**istruttoria**, che tende a raccogliere **tutti** gli elementi per il **completo accertamento dei fatti** che costituiscono infrazione disciplinare e deve essere esperita secondo ben definite norme procedurali;
- c. la decisione di avviare l'accertamento e l'adozione dei conseguenti provvedimenti debbono promanare dalle autorità **competenti**;
- d. nessun provvedimento può essere adottato senza **contestazione di addebiti**, quindi, senza che il militare sia stato posto in condizioni di difendersi;
- e. nessun provvedimento può essere motivato con riferimento a fatti che non siano stati oggetto di specifico addebito. **La contestazione degli addebiti segna pertanto il limite di esercizio della potestà disciplinare.**

La violazione di una sola di tali statuizioni comporta l'illegittimità del provvedimento emanato all'esito dall'inchiesta.

##### 1.2. LA “FORMALITÀ” DELL'INCHIESTA

La “formalità” dell'inchiesta discende dalle seguenti caratteristiche:

- si svolge secondo **procedure prestabilite** con disposizioni di rango sia normativo, sia regolamentare;
- ha la specifica funzione, comune ad ogni procedimento istruttorio, di **accertare** attraverso indagini, testimonianze, perizie, confronti ed **ogni mezzo di prova**

**consentito**, la sussistenza degli addebiti attribuiti al manchevole e per i quali costui sia ritenuto passibile di una sanzione prevista dalle leggi di stato;

- consiste in un complesso di atti posti in essere secondo lo schema tipico del **procedimento amministrativo-contenzioso**, che possono essere raggruppati in tre tempi o fasi principali:
  - **l’iniziativa**, ovvero la decisione di avviare l’inchiesta;
  - **lo svolgimento dell’inchiesta**;
  - **la decisione** che consegue alle risultanze dell’inchiesta.

Le autorità competenti ad adottare ciascuno degli atti amministrativi ricompresi in tali fasi sono puntualmente individuate dalla legge.

### 1.3. LA FASE DELL’INIZIATIVA

#### 1.3.1. COMPETENZA: IN GENERALE

Le leggi sullo stato degli ufficiali, degli ispettori, dei sovrintendenti e degli appuntati e finanziari dettano una minuta e completa disciplina per la **determinazione delle autorità competenti** a decidere sulla sottoposizione di un militare ad inchiesta formale, le quali variano in funzione del **grado** e della **dipendenza per ragioni di impiego** del manchevole.

Il momento in cui si radica la competenza (ossia quello cui occorre far riferimento per l’individuazione dell’autorità competente) è fissato nell’apertura del procedimento disciplinare con l’**emanazione dell’ordine di inchiesta**, cioè nel primo atto con il quale la volontà dell’Autorità si manifesta nel mondo esteriore, assumendo rilevanza giuridica.

Dalla competenza ad avviare l’inchiesta discende in capo alla stessa Autorità la **potestà di adottare decisioni**:

- sulle risultanze istruttorie emergenti all’esito degli accertamenti amministrativi svolti dall’inquirente;
- sulla condotta dell’inchiesta stessa (sospensione, ampliamento degli addebiti, etc).

Avuto riguardo alla categoria di appartenenza del militare che ha commesso l’infrazione disciplinare, la competenza ad ordinare l’inchiesta è stabilita come segue:

- a. **per gli ufficiali** (artt. 75 e 76 L. n. 113/1954; 2 e 6 L. n. 1089/1959):
  - **il Comandante Generale** per gli ufficiali fino al grado di Tenente Colonnello incluso;
  - **il Ministro dell’Economia e delle Finanze**:
    - per gli ufficiali generali;
    - per i colonnelli;

- per gli ufficiali impiegati nell'Amministrazione centrale o in altri enti, comandi o reparti di diversa Forza Armata;
- per addebiti che traggono origine da sentenza straniera, alla quale la Corte d'Appello non abbia dato riconoscimento (artt. 730 ss. c.p.p.);
- per fatti di carattere politico;
- **il competente Dirigente Generale del Ministero della Difesa**, ove vi sia corresponsabilità tra ufficiali del Corpo e ufficiali di altre Forze Armate, ovvero connessione tra i fatti ad essi ascritti;
- b. **per gli Ispettori ed i Sovrintendenti: il Comandante Generale o il Comandante Regionale od equiparato** dal quale il militare dipende per ragioni di impiego ovvero di residenza<sup>128</sup> (art. 6 L. n. 260/1957);
- c. **per gli Appuntati ed i Finanziari: il Comandante Generale o il Comandante Regionale od equiparato** dal quale il militare dipende per ragioni di impiego ovvero di residenza (art. 6 L. n. 260/1957 ed artt. 44 e 45 L. n. 833/1961).

### 1.3.2. SEGUE: CASI PARTICOLARI

- a. Per **ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari** occorre inoltre considerare le seguenti ipotesi:

- militare in **congedo, sospeso dall'impiego, in aspettativa**.

**Manca "l'impiego"**, ossia la destinazione al servizio e la sua esplicitazione, che costituisce presupposto per l'individuazione della competenza all'avvio dell'inchiesta. Trovandosi il militare nell'impossibilità giuridica e materiale di fornire la propria prestazione di servizio, dovrà farsi ricorso al diverso criterio della **dipendenza per ragioni di residenza**, intendendosi per tale la residenza anagrafica quale risulta dai registri e dalle notificazioni comunali. Competente a disporre l'inchiesta formale sarà, pertanto, l'autorità nella cui giurisdizione il militare risiede (art. 65 L. n. 599/1954), ovvero, per coloro che hanno trasferito la propria residenza all'estero, l'autorità nella cui giurisdizione il militare ha avuto l'ultima residenza anagrafica, in ordine di tempo, nel territorio nazionale (art. 77 L. n. 599/1954).

La dipendenza per ragioni di impiego **non viene** invece **meno** allorché il militare si trovi **in licenza** (sia essa breve, ordinaria, straordinaria o speciale), trattandosi di assenza che non interrompe la continuità del rapporto di servizio;

- corresponsabilità **tra militari appartenenti alla stessa categoria** ma dipendenti per l'impiego da comandanti diversi, oppure residenti in giurisdizioni di comandanti diversi.

L'inchiesta è unica e sarà disposta dall'autorità competente a provvedere per il **militare più elevato in grado o più anziano** (art. 65 L. n. 599/1954);

---

<sup>128</sup> Nel caso di militare sospeso, in aspettativa ovvero in congedo.

- **corresponsabilità tra militari appartenenti a diverse categorie** (ufficiali, ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari).

Anche in questo caso il procedimento disciplinare sarà unico e dovrà svolgersi secondo le norme e le disposizioni della presente pubblicazione stabilite per il **più alto in grado** degli inquisiti (art. 76 L. n. 599/1954, art. 46 L. n. 833/1961), in relazione al quale sarà altresì determinata l'autorità competente ad avviare l'inchiesta.

Il **Ministro dell'Economia e delle Finanze** ovvero il Comandante Generale o l'Autorità da quest'ultimo delegata all'avvio, in linea con i criteri di competenza di cui al paragrafo precedente, possono disporre, in ogni caso e fino a quando non sia convocato l'Organo collegiale, che i procedimenti vengano **separati per ragioni di convenienza**.

### **1.3.3. I PRESUPPOSTI PER L'AVVIO DELL'INCHIESTA**

Si è già detto che l'inchiesta formale si sostanzia nell'accertamento di un illecito per il quale il militare **può** essere passibile di una sanzione disciplinare di stato.

Ne discende che la decisione di avviare l'inchiesta **presuppone che** nell'autorità competente **si sia già formato un preliminare convincimento** in ordine sia alla **sussistenza** che alla **consistenza e gravità delle mancanze** attribuite al militare. Tale convincimento, che si sostanzia nell'emanazione dell'ordine di inchiesta formale - manifestazione esteriore dell'interna decisione presa dall'autorità competente - **non può**, quindi, **prescindere** dall'esecuzione di **accertamenti preliminari**, vale a dire dall'acquisizione dei **necessari** elementi di prova. Al riguardo si rimanda a quanto già indicato nel TITOLO I.

Da quanto precede discende che l'emanazione dell'ordine di inchiesta formale presuppone che:

- **gli elementi raccolti consentano di configurare compiutamente l'addebito**, il quale, come diffusamente si dirà in seguito, delimita l'oggetto del:
  - procedimento disciplinare, con riferimento all'attività dell'ufficiale inquirente;
  - giudizio disciplinare, in quanto ai fini dell'applicazione di sanzioni non possono essere considerati fatti diversi da quelli contestati;
- **si sia raggiunto un preliminare convincimento sulla sussistenza dell'elemento soggettivo ed oggettivo dell'illecito**, in quanto, in caso contrario, l'ordine di inchiesta risulterebbe viziato per illogicità;
- **l'infrazione oggetto di addebito sia tale da comportare l'irrogazione di una sanzione di stato**.

Occorre in ultimo precisare che **gli atti raccolti durante gli accertamenti preliminari possono essere legittimamente acquisiti all'inchiesta formale**, esclusi però in ogni caso gli apprezzamenti espressi da chi ha svolto gli accertamenti stessi, da chi ha rilevato l'infrazione ovvero dalle autorità gerarchiche comunque intervenute, potendo essi influenzare la libertà di indirizzo dell'ufficiale inquirente incaricato di svolgere l'inchiesta formale e, successivamente, del Consiglio o Commissione di disciplina. Saranno, quindi, nel caso, operati i **necessari stralci** prima della trasmissione della documentazione all'ufficiale inquirente.

Ove la responsabilità del dipendente sia stata già accertata dal giudice penale, le prove acquisite in quella sede **possono ben risultare sufficienti** alla configurazione della responsabilità disciplinare, non essendo necessaria, in quel caso, l'acquisizione di ulteriori elementi a carico<sup>129</sup>.

Comunque, anche nel caso di sentenze aventi efficacia di giudicato ai sensi dell'art. 653 c.p.p., ove si intenda mutuare il convincimento di responsabilità disciplinare da quello formulato in sede penale dal giudice di merito, ovvero desumere la medesima responsabilità da circostanze emerse in qualsiasi fase del procedimento penale (indagini preliminari, dibattimento), **gli atti** relativi - almeno tutti quelli utili e conferenti allo scopo - **dovranno essere acquisiti integralmente al procedimento disciplinare** e previamente all'emanazione dell'ordine di inchiesta.

In concreto, solamente dalla lettura delle sentenze penali sarà, di volta in volta, possibile discernere se ai fini dell'accertamento amministrativo si renda sufficiente l'acquisizione solo di queste ultime ovvero anche degli atti del fascicolo del P.M. (art. 433 c.p.p.) e di quello per il dibattimento (art. 431 c.p.p.): verbali di interrogatori, testimonianze, perizie, intercettazioni telefoniche etc. L'**acquisizione** di tali atti deve ritenersi, **in ogni caso, necessaria in ipotesi di sentenze non pronunciate in seguito a dibattimento** (applicazione della pena su richiesta delle parti, decreto penale di condanna, giudizio abbreviato, sentenze di non luogo a procedere pronunciate dal G.I.P. in seguito a richiesta di rinvio a giudizio).

## **1.4. LE FONTI**

### **1.4.1. GENERALITÀ**

Nonostante il procedimento disciplinare sia regolato da distinte leggi di stato per ciascuna categoria di personale, tra queste non si rinvencono diversità sostanziali quanto ai precetti che regolano la materia ed ai principi ai quali tali disposizioni sono informate.

---

<sup>129</sup> Cfr. C.d.S. - Sez. IV - 27 aprile 1993, n. 485; idem 2 giugno 2000, n. 3156; T.A.R. Piemonte - Sez. II - 7 luglio 2001, n. 1464; idem - Sez. I - 21 maggio 2002, n. 1056; T.A.R. Lazio, Sez. II, 20 giugno 2002, n. 5653.

#### 1.4.2. UFFICIALI

La legge di stato degli ufficiali (n. 113/1954) rimanda ad un apposito regolamento il compito di stabilire le **disposizioni procedurali di dettaglio**, limitandosi a stabilire i precetti essenziali, intesi a consentire all'incolpato l'esercizio del diritto di difesa. Tali precetti riguardano la contestazione degli addebiti (art. 74) e, implicitamente, la facoltà dell'inquisito di produrre le proprie giustificazioni e l'obbligo dell'autorità procedente di valutarle.

In assenza dell'emanazione di tale regolamento sono, tuttora, applicate, ove non contrastino con la vigente legge, le disposizioni regolamentari a suo tempo dettate per le precedenti e abrogate leggi di stato. In particolare, si fa riferimento al **decreto ministeriale 18 aprile 1936** (circ. 456 G.M. 1936), modificato con **decreto interministeriale 28 aprile 1943** (circ. 460 G.M. 1943, circ. 1750/SL del M.D. Ufficio del Segretariato Generale, in data 29 aprile 1954), ed alla **pubblicazione n. 5988 UFE - G - 001 Ed. 1988** "Norme e procedure disciplinari" del Ministero della Difesa - Direzione Generale per gli Ufficiali dell'Esercito - ove le procedure del suddetto D.M. sono state riportate.

#### 1.4.3. ISPETTORI E SOVRINTENDENTI

La legge di stato degli Ispettori e Sovrintendenti (n. 599/1954 e D.Lgs. n. 199/1995) prevede le stesse disposizioni di massima contemplate da quella sugli ufficiali. Tuttavia, in relazione alla medesima, il **D.M. Difesa 15 settembre 1955** (pubblicato su G.M.U. - dispensa 41<sup>^</sup> - n. 457 del 15.10.1955) ha previsto norme applicative per l'adozione dei provvedimenti disciplinari di stato e per i giudizi disciplinari a carico degli ispettori e dei sovrintendenti.

#### 1.4.4. APPUNTATI E FINANZIERI

La legge sullo stato dei militari appartenenti al ruolo degli appuntati e finanzieri (n. 833/1961) si limita invece a disporre che l'accertamento di un illecito disciplinare, per il quale il militare può essere passibile di una sanzione di stato, è effettuato mediante "*contestazione degli addebiti e discolpe dell'interessato*", null'altro prevedendo per la relativa procedura.

Allo scopo di superare la genericità della norma, in esplicitazione della quale non è stato, peraltro, emanato alcun regolamento e di evitare che presso i vari comandi del Corpo venissero seguite procedure non uniformi, con la **circolare n. 278000/1252 del 31 dicembre 1991** è stato, a suo tempo, disposto che tali accertamenti disciplinari avessero corso mediante inchiesta formale, secondo quanto previsto per i sottufficiali dal citato D.M. 15.09.1955.

#### 1.4.5. UNIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

Orbene:

- acclarata la progressiva affermazione del principio secondo cui al personale militare, in assenza di specifiche previsioni nelle rispettive leggi di stato, possono trovare applicazione le disposizioni ed i principi del T.U. n. 3/1957 nella parte in cui prescrivono termini e garanzie difensive a favore dell'inquisito;
- attesa l'evidente applicabilità, senza distinzione di grado o categoria, a tutti i militari del Corpo delle leggi n. 19/1990 e n. 97/2001,

**la generale esigenza di uniformità tra le diverse categorie, ove le differenze non siano giustificate da espresse previsioni normative, impone di superare, in via generale, le difformità di procedura che residuano.**

**In relazione a quanto precede, si dispone che l'accertamento di illeciti disciplinari di stato nei confronti dei militari del Corpo di ogni categoria e grado abbia corso mediante inchiesta formale ed eventuale deferimento a Consiglio o Commissione di disciplina, secondo le procedure ed entro i termini contemplati dalla presente pubblicazione.**

#### 1.5. FASI PROCEDURALI

La disciplina dei termini per lo svolgimento del procedimento disciplinare ha già costituito oggetto di diffusa esposizione nel titolo III, al quale si fa rinvio per il necessario approfondimento dei precetti ed adempimenti.

In questa sede ci si limita a ribadire che, ai fini del computo dei suddetti termini, **l'inchiesta formale si considera avviata dalla data di notifica dell'atto formale di contestazione degli addebiti** da parte dell'ufficiale inquirente. Ciò in quanto a partire da tale provvedimento si manifesta la precisa determinazione dell'Amministrazione di far derivare da specifici atti un'eventuale responsabilità disciplinare del dipendente e si concreta, quindi, il rapporto processuale bilaterale di cui il deferimento all'Organo collegiale ed il giudizio finale dell'Amministrazione non rappresentano che stadi successivi.

Per quanto sopra occorrerà che gli atti relativi, comprensivi degli esiti degli accertamenti preliminari compiuti e delle valutazioni e proposte dell'intera scala gerarchica del militare, pervengano all'Autorità disciplinarmente competente con congruo anticipo, rispettando i termini all'uopo indicati nel Titolo III, così che la stessa possa adeguatamente ponderare le decisioni da assumere ed eventualmente far eseguire le integrazioni degli accertamenti che dovesse ritenere necessarie, potendo, comunque, contare su un lasso di tempo residuale sufficiente per la successiva formalizzazione

dell'ordine di avvio dell'inchiesta e per la conseguente formale contestazione degli addebiti all'inquisito.

Se ne deduce l'estrema importanza della celerità con cui deve essere svolta ciascuna fase propedeutica all'avvio dell'inchiesta, soprattutto nel caso di inchieste da avviarsi a seguito di sentenze penali irrevocabili di condanna in ordine ai reati indicati all'art. 3, comma 1, della legge n. 97/2001, allorquando la norma ha fissato, a regime, il termine perentorio di soli 90 giorni dalla comunicazione della sentenza definitiva.

Va, peraltro, rammentato che nei casi di condanna per reati non compresi nella precedente ipotesi, pur disponendo di un termine ben più ampio (180 giorni) per l'avvio del procedimento ai sensi della legge n. 19/90, è comunque opportuno che l'inizio sia in ogni caso il più tempestivo possibile, così che il lasso di tempo residuo non utilizzato potrà, in caso di necessità, essere poi impiegato proficuamente per lo svolgimento dell'inchiesta e delle successive fasi del procedimento, potendo quest'ultimo concludersi - come visto - nell'arco dei 270 giorni totali (180+90) dalla definizione del contesto penale, previsti dalla norma per l'inizio e la conclusione del procedimento disciplinare.

**L'inchiesta formale si considera, invece, conclusa con il rapporto finale dell'ufficiale inquirente, sulla base del quale l'autorità competente potrà esprimere le proprie decisioni motivate,** che si concretano in uno dei seguenti atti:

- chiusura dell'inchiesta senza assunzione di provvedimenti a carico dell'inquisito;
- chiusura dell'inchiesta con rimessione degli atti all'autorità competente all'irrogazione di sanzioni disciplinari di corpo;
- irrogazione di una sanzione disciplinare di stato non espulsiva (sospensione disciplinare dall'impiego, dal servizio, dalle attribuzioni o funzioni del grado);
- irrogazione della sanzione espulsiva, previo deferimento al giudizio del Consiglio o della Commissione di disciplina.

Peraltro, al fine di garantire il rispetto dei termini previsti per la conclusione dell'intero procedimento disciplinare, occorre prevedere - almeno di massima - dei termini in cui devono svolgersi le varie fasi endoprocedimentali.

Pertanto, nei casi in cui il **termine perentorio di conclusione** del procedimento sia da individuarsi in **90 giorni** (ossia quando il procedimento disciplinare viene avviato a seguito di sentenze penali di condanna - od a queste equiparate - per reati non previsti dalla legge n. 97/2001) si dispone che **entro 40 giorni** dalla data in cui è stato emanato l'atto di contestazione degli addebiti:

- **se l'inquisito è un ufficiale**, gli atti dell'inchiesta formale pervengano direttamente al **I Reparto - Ufficio Personale Ufficiali** a mezzo militare corriere, **corredati** dei prescritti pareri delle autorità gerarchiche;

- **se l'inquisito è ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere**, l'autorità che ha disposto l'inchiesta faccia pervenire direttamente a mezzo militare corriere gli atti dell'inchiesta formale, in originale e copia autentica:
  - **al I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F.**, unitamente all'apposito modulo di controllo e a copia aggiornata del foglio matricolare e della cartella personale, se proponga di infliggere all'interessato una sanzione di stato non espulsiva ovvero abbia ritenuto di chiudere l'inchiesta attivando il procedimento per l'irrogazione di una sanzione di corpo oppure senza adozione di alcuna sanzione;
  - **al Presidente della Commissione di disciplina**, nell'ipotesi in cui l'interessato sia stato deferito al giudizio dell'Organo collegiale per l'eventuale irrogazione di una sanzione espulsiva. In tal caso, saranno contestualmente inviati **al I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F.** il rapporto finale dell'ufficiale inquirente, copia dell'ordine di deferimento, nonché l'apposito modulo di controllo.

La necessità dell'osservanza delle prescrizioni contemplate per il compimento di tutti i previsti atti endoprocedimentali, con particolare riferimento alla concessione all'inquisito di facoltà e termini previsti per l'esercizio del diritto di difesa, impone che **vengano compressi i tempi per la formulazione di pareri e proposte delle competenti autorità gerarchiche** sulle risultanze dell'accertamento. Quindi, **per lo svolgimento dell'inchiesta formale sarà assegnato all'ufficiale inquirente il termine di 35 giorni**, residuando così cinque giorni per le successive formalità istruttorie di cui sopra.

In tutti gli altri casi, invece, sarà possibile prevedere termini endoprocedimentali più estesi. In questi casi **l'invio degli atti dell'inchiesta dovrà avvenire, al massimo, entro 75 giorni** dalla data in cui è stato emanato l'atto di contestazione degli addebiti e l'ufficiale inquirente dovrà conseguentemente concludere l'inchiesta formale entro **massimo 65 giorni**.

#### **1.6. PROROGA DEI TERMINI PER LA CONCLUSIONE DELL'INCHIESTA**

In casi eccezionali è possibile prevedere l'esigenza da parte dell'ufficiale inquirente di poter disporre di una proroga dei termini sopra specificati per la conclusione di accertamenti ritenuti necessari. In questo caso la questione va affrontata distintamente a seconda della normativa applicabile al procedimento in corso.

##### **a. Procedimento disciplinare soggetto alle disposizioni della legge n. 19/1990.**

Nell'ipotesi di **procedimento disciplinare** avviato in seguito a sentenza penale irrevocabile di condanna o, comunque, **soggetto alle disposizioni della legge n. 19/1990**, sarà possibile concedere una proroga all'ufficiale inquirente solo nel caso in cui l'inizio dell'inchiesta, a fronte dei 180 giorni previsti dalla legge, sia avvenuto entro 150 giorni dalla conoscenza dell'avvenuta irrevocabilità della sentenza penale, residuando in tal caso 30 giorni che potranno essere proficuamente utilizzati

dall'ufficiale inquirente senza che ciò comporti lo sfioramento del termine totale di 270 giorni (180+90).

La proroga dei termini previsti dalla legge:

- **deve comunque assumere in ogni caso carattere eccezionale**, nel senso che ad essa può farsi ricorso **solo al fine di garantire**:
  - il corretto espletamento del procedimento, con particolare riferimento all'esercizio del diritto di difesa;
  - l'obiettivo ricostruzione e valutazione dei fatti di cui l'inquisito è chiamato a rispondere, quando il perseguimento di tale finalità **non risulti materialmente possibile** entro i termini prescritti e, quindi, il rispetto dei medesimi finirebbe per compromettere la correttezza e la legittimità dell'operato dell'Amministrazione;
- **è disposta con provvedimento motivato**, nel quale occorre dare contezza delle ragioni che la giustificano.

Avuto riguardo a tali principi, in questi casi **i termini per la conclusione dell'inchiesta formale possono essere prorogati dall'autorità disciplinare che ne ha disposto l'avvio**:

- (1) **su richiesta motivata dell'ufficiale inquirente**, da far pervenire all'autorità disciplinare almeno **10 giorni prima** del termine assegnatogli per lo svolgimento degli accertamenti;
- (2) **d'iniziativa**, nei casi di riapertura dell'inchiesta formale per:
  - acquisizione di documentazione postuma alla redazione del rapporto finale da parte dell'ufficiale inquirente;
  - insufficienza di indagini.

**Alla proroga si provvede** come segue:

- nei casi **sub (1)** con apposito provvedimento, il quale deve contenere:
  - il riferimento alla richiesta dell'ufficiale inquirente;
  - la dettagliata e circostanziata indicazione dei motivi di accoglimento della richiesta;
  - l'indicazione del termine ulteriore (rispetto a quello originariamente riportato nell'ordine di inchiesta) entro il quale l'ufficiale inquirente dovrà chiudere l'accertamento con la redazione del rapporto finale.Analogo provvedimento dovrà essere redatto in caso di diniego della proroga richiesta;
- nei casi **sub (2)** con il medesimo atto che dispone la riapertura dell'inchiesta, il quale deve:

- dare contezza dell'avvenuto esame degli atti dell'inchiesta e della loro restituzione all'ufficiale inquirente;
- recare dettagliata e circostanziata indicazione dei motivi di riapertura dell'inchiesta;
- specificare il termine entro il quale l'ufficiale inquirente dovrà chiudere il supplemento di accertamento, con la redazione su foglio a parte di un proseguimento del rapporto finale precedentemente compilato.

In entrambe le ipotesi:

- **gli atti posti in essere** (richiesta di proroga, concessione o diniego della stessa e ordine di riapertura dell'inchiesta) **vanno inseriti nell'apposito indice** e degli stessi deve essere data visione all'interessato;
- **la proroga può intervenire, di massima, per una sola volta;**
- la durata della proroga è rimessa alla discrezionalità dell'autorità che la concede o che la dispone, fermo restando che:
  - **la proroga non può avere durata superiore a 30 giorni;**
  - **senza eccezioni di sorta, entro il termine massimo di 75 giorni** dalla data in cui è stato emanato l'atto di contestazione degli addebiti:
    - ❖ se l'inquisito è un ufficiale, gli atti dell'inchiesta formale devono pervenire direttamente **al I Reparto - Ufficio Personale Ufficiali** a mezzo militare corriere, **corredati** dei prescritti pareri delle autorità gerarchiche;
    - ❖ se l'inquisito è un ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere, l'autorità che ha disposto l'inchiesta deve far pervenire direttamente a mezzo militare corriere gli atti dell'inchiesta formale:
      - **al I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F.**, se proponga di infliggere all'interessato una sanzione di stato non espulsiva ovvero abbia ritenuto di chiudere l'inchiesta attivando il procedimento per l'irrogazione di una sanzione di corpo oppure senza adozione di alcuna sanzione;
      - **al Presidente della Commissione di disciplina** nell'ipotesi in cui l'interessato sia stato deferito al giudizio dell'Organo collegiale per l'eventuale irrogazione di una sanzione espulsiva. In tal caso, sarà contestualmente inviata al I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F. copia del rapporto finale dell'ufficiale inquirente e dell'ordine di deferimento;

b. **procedimento disciplinare soggetto alle disposizioni dell'art. 5 L. n. 97/2001 ovvero dell'art. 97 D.P.R. n. 3/1957.**

È necessario infine precisare che per la diversa ipotesi di procedimento disciplinare avviato in seguito a sentenza di condanna per i reati contro la Pubblica Amministrazione espressamente indicati dalla legge n. 97/2001, proscioglimento o

assolutoria con formula non ampiamente liberatoria o, comunque, **soggetto alle disposizioni della sentenza C. Cost. n. 104/1991:**

- **non sono ammesse** proroghe in quanto il **lasso di tempo (65 giorni)** concesso all'inquirente per l'assolvimento dell'incarico affidatogli, **consente** a quest'ultimo di far comunque tempestivamente fronte alle esigenze accertative;
- nei casi di contestazione di nuovi addebiti o ampliamento di quelli già contestati, ovvero di riapertura dell'inchiesta formale (a seguito di acquisizione di documentazione postuma alla redazione del rapporto finale o insufficienza di indagini), in analogia a quanto previsto per gli impiegati civili dell'art. 110/1° comma ult. parte del T.U. n. 3/1957, è, invece, ammessa la concessione all'inquirente di un **termine non superiore a 30 giorni** per lo svolgimento degli **ulteriori** incumbenti. In tal caso, **entro i 10 giorni successivi** alla scadenza della proroga concessa:
  - se l'inquisito è un ufficiale, verrà espresso il prescritto parere dalla prima delle competenti autorità gerarchiche, alla quale l'ufficiale inquirente rimetterà gli atti con ogni possibile sollecitudine;
  - se l'inquisito è un ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere, l'autorità che ha disposto l'inchiesta assumerà le determinazioni di competenza.

#### **1.7. SOSPENSIONE DELL'INCHIESTA**

Si è già detto che **comportano la sospensione del procedimento:**

- a. **l'intervento di un processo penale** (esercizio dell'azione penale) in ordine agli stessi fatti oggetto di giudizio disciplinare o a fatti ad essi necessariamente connessi;
- b. **l'esistenza di uno stato psichico anormale dell'inquisito o comunque di stati di patologia fisica.**

Intervenuta la contestazione degli addebiti, nei casi suddetti l'ufficiale inquirente trasmette, senza ritardo, copia della documentazione in suo possesso:

- all'autorità che ha disposto l'inchiesta, affinché **questa sospenda il procedimento disciplinare con apposito provvedimento da notificare all'interessato ed inserire nell'indice degli atti dell'inchiesta;**
- nel caso di sospensione per avvenuto esercizio dell'azione penale, all'autorità giudiziaria presso la quale il processo pende, per le valutazioni di competenza della medesima.

Qualora, invece, l'ufficiale inquirente - attraverso l'esame delle prove documentali acquisite nel corso dell'inchiesta, l'audizione di testimoni, ovvero le dichiarazioni dell'incolpato - rilevi **l'esistenza di:**

- **fatti ignoti** al momento dell’emanazione dell’ordine d’inchiesta **che costituiscono reato** e sono in rapporto di connessione necessaria con quelli già contestati;
- **circostanze**, ignote all’autorità che ha disposto l’inchiesta, **idonee a mutare la qualificazione giuridica dei fatti già contestati, al punto da renderli penalmente rilevanti**,

provvede, senza ritardo, a:

- **trasmettere all’A.G. notizia di reato**, informandola contestualmente che nei confronti dell’interessato **è in corso** un procedimento disciplinare di stato con contestazione di specifici addebiti;
- notiziarne l’autorità che ha disposto l’inchiesta, che **provvederà a disporre la sospensione del procedimento** soltanto **se, e quando, avrà notizia che** per i fatti segnalati ex art. 331 c.p.p. **il P.M. ha esercitato l’azione penale.**

#### 1.7.1. SEGUE: SOSPENSIONE PER PATOLOGIE CHE INCIDONO SULLA CAPACITÀ DI DIFESA

A tal proposito va innanzitutto rammentato che l’esistenza di uno stato patologico:

- **non legittima in ogni caso la sospensione, che interviene solo nelle seguenti ipotesi:**
  - **stato psichico anormale** che impedisca o diminuisca la cosciente e consapevole partecipazione dell’inquisito al procedimento, con particolare riferimento alla produzione difensiva in ordine agli addebiti mossi;
  - **patologia fisica che impedisca materialmente** all’inquisito di prendere parte all’accertamento, sempre che - naturalmente - non si tratti di un impedimento la cui risoluzione è prevedibile in tempi brevi e, quindi, nel contesto dei termini normalmente previsti per lo svolgimento dell’accertamento;
- **può essere accertata**, caso per caso, **solo durante lo svolgimento del procedimento disciplinare, che quindi dovrà in ogni caso essere avviato** con l’emanazione e la successiva notifica dell’atto di contestazione degli addebiti da parte dell’ufficiale inquirente, secondo le modalità già descritte.

In ordine agli adempimenti procedurali da seguire nonchè agli effetti conseguenti all’accertamento di un’eventuale incapacità permanente, si fa rinvio a quanto già illustrato nel TITOLO I.

Circa l’**idoneità** della **certificazione** prodotta dall’interessato all’ufficiale inquirente, va comunque qui ribadito che, non essendo quest’ultimo competente ad effettuare valutazioni di ordine medico, lo stesso potrà avvalersi del **Dirigente il Servizio Sanitario**, il quale esprimerà se, a suo avviso, la patologia psichica o fisica, temporanea o permanente, sia tale da indurlo, qualora trattasi di militare in servizio, ad inviare l’interessato alla competente Commissione Medica Ospedaliera per l’emanazione del relativo giudizio di idoneità al servizio nel Corpo da parte del medesimo.

Qualora sia stata accertata dai competenti organi medici la transitorietà dell'incapacità dell'incolpato, sarà cura della stessa C.M.O. sottoporre il medesimo a periodiche verifiche fino a che tale incapacità sarà venuta meno. Quanto agli **effetti** dell'accertamento dell'incapacità transitoria, ciò comporta la sospensione di ogni attività che preveda la partecipazione e/o la presenza dell'inquisito per tutto il periodo in cui tale incapacità perdura, risultando compromesso l'esercizio del diritto di difesa.

Tale impedimento verrà formalizzato in apposito atto di sospensione del procedimento disciplinare, in cui dovrà essere espressamente indicato che viene assunto in linea con il parere n. 4235/2003 del Consiglio di Stato (Adunanza della Terza Sezione del 16 dicembre 2003) al fine di garantire pienamente il diritto alla difesa dell'incolpato.

Sospeso il procedimento, **compete all'autorità che ha disposto l'inchiesta seguire l'evolversi della vicenda sanitaria** dell'interessato **sulla base di idonea documentazione**, onde poter dimostrare cartolarmente il protrarsi dell'impedimento (e, quindi, la legittimità della sospensione) e **tempestivamente disporre**, sempre previo parere del competente Dirigente il Servizio Sanitario, **la riassunzione** ovvero **l'archiviazione** dell'inchiesta formale, rispettivamente:

- al cessare della causa impeditiva;
- qualora l'impedimento da temporaneo divenga permanente.

Alla **riassunzione** si provvede con **apposito provvedimento da inserire nell'indice degli atti** dell'inchiesta, unitamente a tutto il carteggio prodotto nelle more della sospensione e da notificare all'interessato a cura dell'ufficiale inquirente.

Sarà peraltro necessario **procedere con rigore al contemperamento** dell'esigenza di garantire il **diritto di difesa** dell'incolpato con quella di **garantire la conclusione nei termini** di legge degli accertamenti disciplinari avviati<sup>130</sup>. A tal fine andrà comunque riassunto il procedimento qualora il protrarsi dell'inerzia possa di fatto compromettere il rispetto dei termini perentori di legge per la sua conclusione.

In ogni caso, la successiva riassunzione dell'inchiesta avverrà mediante l'invio di apposito ordine all'ufficiale inquirente nel quale dovranno essere nuovamente specificati gli addebiti.

L'ufficiale inquirente ricevuto l'ordine:

- ne accusa ricevuta all'autorità che lo ha emanato;
- acquisisce all'inchiesta i nuovi atti ricevuti, inserendoli nell'apposito indice di seguito a quelli in precedenza posti in essere;
- **con urgenza**, ne dà comunicazione scritta all'inquisito:

---

<sup>130</sup> Cfr. parere C.d.S. - Sez. III - n. 4235/2003 del 16 dicembre 2003, [nonché recente sentenza TAR Campania - Napoli del 30 maggio 2007, n. 6736](#).

- contestandogli ulteriormente gli addebiti, quali specificati nell'ordine di riassunzione;
- invitandolo a prendere visione dei nuovi atti acquisiti;
- si regola, poi, secondo la normale procedura prevista, con l'avvertenza che:
  - all'inquisito **devono essere di nuovo concessi tutti i residui termini a difesa**;
  - dovrà provvedere a redigere, all'esito degli ulteriori accertamenti svolti, un proseguimento su foglio a parte sia della relazione riepilogativa sia del rapporto finale, nell'ipotesi in cui la sospensione del procedimento sia intervenuta successivamente alla chiusura della prima ed alla compilazione del secondo.

### 1.7.2. SEGUE: SOSPENSIONE PER PENDENZA PENALE

In caso di sospensione per il contestuale esercizio dell'azione penale, dalla data di emanazione del nuovo atto da parte dell'ufficiale inquirente, decorrono per l'ulteriore corso del procedimento i termini spettanti in relazione al tipo di pronuncia dell'A.G., tenendo presente che ai fini del loro computo:

- la riassunzione dell'accertamento equivale all'avvio di un nuovo procedimento disciplinare;
- a nulla rileva il tempo già trascorso fino alla sospensione del procedimento.

Ciò premesso, gli addebiti potranno:

- essere gli stessi oggetto dell'originaria contestazione;
- risultare ampliati, con riferimento a circostanze ignote all'epoca dell'emanazione dell'ordine di inchiesta formale;
- essere stralciati di parte delle originarie contestazioni, per le quali:
  - si sia prodotto l'effetto preclusivo di cui all'art. 653 c.p.p.;
  - dagli atti del processo siano, comunque, emersi elementi tali da escludere la responsabilità disciplinare dell'inquisito;
- comprendere ulteriori condotte riferite a fatti precedentemente ignoti, alla cui valutazione si intenda far luogo nel medesimo procedimento.

Anche in questo caso, ricevuto l'ordine di riassunzione dell'inchiesta, l'ufficiale inquirente:

- ne accusa ricevuta all'autorità che lo ha emanato;
- acquisisce all'inchiesta i nuovi atti ricevuti, inserendoli nell'apposito indice di seguito a quelli in precedenza posti in essere;
- **entro gli stessi termini prescritti per l'avvio del procedimento disciplinare**, determinati con riferimento al tipo di sentenza che ha definito la sopravvenuta vicenda penale, ne dà comunicazione scritta all'inquisito:

- contestandogli ulteriormente gli addebiti, quali specificati nell'ordine di riassunzione;
- invitandolo a prendere visione dei nuovi atti acquisiti;
- si regola, poi, secondo la normale procedura prevista, con l'avvertenza che:
  - all'inquisito **devono essere di nuovo concessi tutti i previsti termini a difesa**;
  - dovrà provvedere a redigere, all'esito degli ulteriori accertamenti svolti, un proseguimento su foglio a parte sia della relazione riepilogativa sia del rapporto finale, nell'ipotesi in cui la sospensione del procedimento sia intervenuta successivamente alla chiusura della prima ed alla compilazione del secondo.

## 1.8. RINNOVAZIONE DEGLI ATTI DELL'INCHIESTA

Qualora, in sede di controllo o per segnalazione delle autorità gerarchiche competenti ad esprimere un parere, **l'autorità che ha disposto l'inchiesta riscontri - preliminarmente all'assunzione delle definitive determinazioni di competenza - vizi procedurali sanabili, dispone con atto motivato:**

- **l'annullamento** del primo degli atti viziati e di quelli ad esso successivi;
- **la rinnovazione** degli atti annullati.

Il primo degli atti rinnovati deve essere comunque emanato con la massima sollecitudine, non potendo l'azione in autotutela legittimare il superamento dei termini perentori previsti dalla legge per la conclusione del procedimento disciplinare di stato, così come chiarito nel Titolo I.

## 1.9. ADEMPIMENTI PROCEDURALI

### 1.9.1. GENERALITÀ

Si è già detto (vgs. par. 1.2.) che l'inchiesta formale si sviluppa in tre fasi principali. Esse prevedono, nell'ordine:

- a. **I fase:** emanazione dell'ordine e nomina dell'inquirente;
- b. **II fase:**
  - contestazione degli addebiti all'inquisito;
  - giustificazioni dell'inquisito;
  - indagini;
  - conclusioni dell'ufficiale inquirente;
- c. **III fase:**
  - esame delle risultanze dell'inchiesta;
  - eventuali pareri delle Autorità gerarchiche;
  - decisioni.

### 1.9.2. I FASE: L'INIZIATIVA, OVVERO LA DECISIONE DI AVVIARE L'INCHIESTA

All'autorità competente ad ordinare l'inchiesta incombono i seguenti adempimenti:

- **emanazione dell'ordine** contenente:
  - designazione dell'ufficiale inquirente, che:
    - ❖ se l'inchiesta è svolta nei confronti di un ufficiale, deve essere di grado superiore all'inquisito;
    - ❖ se l'inchiesta è svolta nei confronti di un ispettore o un sovrintendente, deve rivestire il grado di Tenente Colonnello o Maggiore;
    - ❖ se l'inchiesta è svolta nei confronti di un appuntato o finanziere, può essere un Tenente Colonnello, Maggiore o Capitano;
  - indicazione specifica degli addebiti;
  - elencazione dei documenti allegati;
  - sommaria indicazione delle norme procedurali, **ivi compresi i termini da osservare** per l'inizio e l'ulteriore corso dell'accertamento a mente della presente circolare, con particolare riferimento ai termini entro i quali l'ufficiale inquirente deve:
    - ❖ emanare l'atto di contestazione degli addebiti;
    - ❖ restituire gli atti corredati dal rapporto finale;
- **invio dell'ordine all'ufficiale inquirente** nonchè, per conoscenza:
  - se l'inquisito è un **ufficiale**, ai superiori gerarchici dell'inquisito;
  - se l'inquisito è un **ispettore o sovrintendente, appuntato o finanziere**:
    - ❖ al Comando Generale, I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F.;
    - ❖ al Comando Interregionale od equiparato.

### 1.9.3. II FASE: LO SVOLGIMENTO DELL'INCHIESTA

L'ufficiale inquirente, ricevuto l'ordine di inchiesta formale:

- ne accusa ricevuta all'Autorità che l'ha emanato, rilasciandogli contestualmente apposita dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità all'assunzione dell'incarico;
- impianta l'indice degli atti;
- entro il termine indicato, ne dà comunicazione scritta all'inquisito (come già detto vale, ai fini del rispetto di tale termine, la data di notifica dell'atto):
  - contestandogli contemporaneamente gli addebiti che hanno motivato l'inchiesta formale a suo carico;
  - invitandolo a prendere visione degli atti già esistenti;
- ad avvenuta presa visione degli atti, avverte l'inquisito per iscritto che:

- **entro il termine** all'uopo fissato, comunque **non inferiore a 10 giorni**<sup>131</sup>, egli potrà presentare **giustificazioni**, documenti o richiederne la produzione o fare istanza per ulteriori indagini o per esame di persone, indicando i punti sui quali desidera investigazioni o testimonianze;
- ad inchiesta ultimata, gli sarà data ancora visione di tutti gli atti e potrà produrre per iscritto le proprie discolpe definitive;
- esegue, in relazione alle domande dell'inquisito e alle successive risultanze, **tutti gli accertamenti che giudica necessari e opportuni ai fini della più completa chiarificazione dei fatti** che sono oggetto dell'inchiesta;
- aggiunge agli atti raccolti, numerandoli progressivamente ed elencandoli, di seguito, sullo stesso indice, le giustificazioni dell'inquisito e gli atti relativi ai nuovi accertamenti esperiti;
- compila poi una **relazione riepilogativa** di tutta l'inchiesta formale:
  - illustrando, in ordine cronologico, tutti gli atti raccolti, **senza esprimere apprezzamenti o giudizi di merito**;
  - **specificando i motivi che, in punto di fatto**, lo hanno indotto a non accogliere, eventualmente, tutte o alcune delle richieste avanzate dall'inquisito e a non escutere tutte o alcune delle eventuali testimonianze a discarico;
  - **facendo esplicita menzione di tutte le domande e giustificazioni** presentate dall'inquisito, perché possa risultare con certezza che sono state prese in considerazione;
- elenca e numera nell'indice la relazione riepilogativa, dopo l'ultimo degli atti dell'inchiesta;
- sottoscrive infine, apponendovi la data, l'indice degli atti dell'inchiesta;
- invita nuovamente l'inquisito a prendere visione degli atti e della relazione riepilogativa ed a presentare poi, per iscritto, **entro un congruo tempo** all'uopo fissato, comunque **non inferiore a 10 giorni**<sup>132</sup>, le proprie **discolpe definitive**, facoltà alla

---

<sup>131</sup> Nel caso di inchiesta condotta nei confronti di militari appartenenti alla **sola categoria ufficiali**, in assenza di specifiche previsioni normative, qualora ricorrano particolari esigenze connesse al rispetto del termine assegnato per la conclusione dell'istruttoria, l'ufficiale inquirente potrà - a propria discrezione e motivando adeguatamente al riguardo - assegnare all'inquisito un termine minore di quello previsto, di durata comunque non inferiore a tre giorni, onde consentire all'interessato di poter, in ogni modo, esercitare il proprio diritto alla difesa.

La facoltà di comprimere il citato termine di difesa deve invece ritenersi esclusa nel caso di inchiesta condotta nei confronti di militari appartenenti alla categoria i.s.a.f., essendo in questo caso il termine minimo previsto, per gli ispettori, dal D.M. Difesa 15 settembre 1955, esteso anche agli appuntati e finanziari. La facoltà in argomento, al fine di evitare disparità di trattamento, deve ritenersi parimenti esclusa, per tutti gli interessati al procedimento, compresi gli ufficiali, nel caso di inchieste condotte nei confronti di militari appartenenti a diverse categorie, ancorché vengano seguite le regole previste per la categoria superiore.

<sup>132</sup> In caso di inchiesta condotta nei confronti di ufficiali, qualora ricorrano particolari esigenze connesse al rispetto del termine assegnato per la conclusione dell'istruttoria, l'ufficiale inquirente potrà assegnare all'inquisito, motivando adeguatamente al riguardo, un termine minore di quello previsto, di durata comunque non inferiore a tre giorni (vds., al riguardo, la nota precedente).

quale l'inquisito può fare esplicita rinuncia con apposita dichiarazione in calce alla relazione stessa nonché all'indice degli atti;

- aderisce, soltanto **qualora lo ritenga opportuno**, alle eventuali nuove richieste dell'inquisito per ulteriori accertamenti;
- esegue gli eventuali altri accertamenti che in base alle ulteriori giustificazioni reputa necessari o opportuni;
- aggiunge i nuovi atti a quelli già raccolti, numerandoli progressivamente ed elencandoli, di seguito, nello stesso indice, dopo la relazione riepilogativa;
- redige, **a parte**, un **proseguimento della relazione riepilogativa** numerandola sullo stesso indice degli atti dell'inchiesta, a seguito dell'ultimo atto;
- firma e data nuovamente l'indice;
- solamente nel caso in cui l'inquisito abbia effettivamente presentato le discolpe definitive e sempre che in queste abbia formulato nuove richieste, invita nuovamente l'inquisito a:
  - prendere visione degli ulteriori atti;
  - presentare, dopo l'ultima visione degli atti, le proprie **discolpe** o una aggiunta a quelle che avesse già presentato, assegnandogli all'uopo un **termine non inferiore a 5 giorni**<sup>133</sup> (anche a tale facoltà l'inquisito può fare rinuncia per iscritto);
- esamina le eventuali ulteriori discolpe, che acquisisce all'indice **quale ultimo degli atti dell'inchiesta**;
- riassume in un **rapporto finale** le proprie conclusioni sulle responsabilità disciplinari dell'inquisito e formula le proposte che crede opportune per sanzionare, o meno, tali responsabilità;
- rimette il rapporto finale, insieme a tutti gli atti dell'inchiesta ed all'indice di essi:
  - alle autorità gerarchiche per il loro parere motivato, da esprimersi in foglio a parte, ove l'inchiesta sia stata ordinata nei confronti di un **ufficiale**;
  - in caso di corresponsabilità tra ufficiali appartenenti a diverse linee gerarchiche, ovvero tra uno o più ufficiali ed uno o più militari di altre categorie, ai superiori gerarchici di ciascun interessato;
  - all'autorità che ha disposto l'inchiesta, ove l'inquisito sia un **ispettore o sovrintendente, appuntato o finanziere**.

Ove l'inquisito, durante lo svolgimento dell'inchiesta formale, manifesti all'inquirente l'intendimento di ottenere copia degli atti riportati nell'indice, l'inquirente stesso - previa acquisizione di apposita istanza scritta - provvederà al rilascio in copia

---

<sup>133</sup> Anche in questo caso, qualora trattasi di inchiesta condotta nei confronti di ufficiali, sempre che ricorrano particolari esigenze connesse al rispetto del termine assegnato per la conclusione dell'istruttoria, l'ufficiale inquirente potrà assegnare all'inquisito, motivando adeguatamente al riguardo, un termine minore di quello previsto, di durata comunque non inferiore a due giorni.

della documentazione richiesta, dando atto della circostanza con apposita annotazione in calce all'istanza, che sarà acquisita all'indice degli atti.

#### **1.9.4. III FASE: LA DECISIONE CHE CONSEGUE ALLE RISULTANZE DELL'INCHIESTA**

Sono imposti incumbenti all'autorità che ha disposto l'inchiesta e, ove l'inquisito sia un ufficiale, anche alle autorità gerarchiche da cui lo stesso dipende:

**a. inchiesta formale svolta nei confronti di un ufficiale:**

- i **superiori gerarchici** dai quali dipende l'inquisito, di grado superiore a quello dell'inquirente:
  - effettuano il controllo sulla legittimità sia formale che sostanziale dell'inchiesta;
  - esprimono il proprio parere motivato sulla legittimità del procedimento e sul giudizio di responsabilità;
  - formulano le conseguenti proposte;
  - fanno pervenire gli atti dell'inchiesta al I Reparto - Ufficio Personale Ufficiali entro i termini prescritti.

In caso di corresponsabilità tra ufficiali dipendenti da diverse autorità gerarchiche, le suddette incombenze spetteranno, evidentemente, a tutti i superiori rientranti nelle rispettive linee gerarchiche di ciascun inquisito.

È da precisare, inoltre, che il superiore gerarchico dell'inquisito, qualora sia un ufficiale di grado inferiore all'inquirente, dovrà comunque visionare tutti gli atti dell'inchiesta, essendo opportuno che acquisisca cognizione delle risultanze emerse a carico del proprio dipendente, astenendosi, tuttavia, dall'esprimere il proprio parere in merito alle conclusioni riportate nel rapporto finale e senza operare alcun controllo di legittimità. Di tale astensione dovrà, in ogni caso, dare esplicita contezza su foglio a parte;

- **l'autorità che ha disposto l'inchiesta** (Ministro o Comandante Generale) assume con apposito provvedimento le proprie decisioni motivate;

**b. inchiesta svolta nei confronti di un ispettore o sovrintendente, appuntato o finanziere:**

**l'autorità che ha disposto l'inchiesta:**

- effettua il controllo sulla legittimità sia formale che sostanziale dell'inchiesta e sottoscrive, all'uopo, l'apposito **modulo di controllo**, rimettendolo al I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F.;
- avanza proposta, con **atto motivato**, inviando **in originale e copia autentica** gli atti dell'inchiesta al I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F., unitamente a **copia aggiornata** del foglio matricolare e della cartella personale, ove ritenga:
  - di archiviare il procedimento disciplinare di stato senza l'irrogazione di alcuna sanzione ovvero di demandare al Comandante di corpo competente la

- definizione della posizione dell'inquisito sotto il profilo della disciplina di corpo;
- che sia da infliggere al militare una sanzione disciplinare di stato non espulsiva (sospensione disciplinare dall'impiego, dal servizio o dalle attribuzioni del grado - quest'ultima prevista solo per i sovrintendenti e gli ispettori);
  - ordina il deferimento dell'inquisito al giudizio di una Commissione di disciplina, ove ritenga che sia da infliggere al militare una sanzione disciplinare di stato espulsiva (perdita del grado per rimozione o cessazione anticipata dalla ferma per motivi disciplinari), corredando il relativo provvedimento di una succinta motivazione che evidenzii le ragioni che hanno determinato tale intendimento, le quali dovranno essere maggiormente approfondite nel caso in cui il deferimento venga ordinato **discostandosi dalla proposta formulata dall'ufficiale inquirente**. L'autorità che ha disposto l'inchiesta, in sede di trasmissione di copia del relativo ordine di deferimento al Comando Generale - Ufficio Pe.I.S.A.F., avrà cura - in ogni caso - di **esplicitare compiutamente** in foglio a parte **le ragioni** della decisione assunta.

## **1.10. CIRCOSTANZE CHE POSSONO INFLUENZARE LO SVOLGIMENTO DELL'INCHIESTA**

### **1.10.1. TRASFERIMENTO DELL'INQUISITO**

Il procedimento disciplinare, pur avendo natura amministrativa, ha le caratteristiche proprie del procedimento contenzioso. Ne consegue una competenza ben definita sia dell'organo chiamato a svolgere l'istruttoria, sia di quello decidente (c.d. principio del giudice naturale), con la conseguenza ulteriore dell'immutabilità di detti organi e dell'impossibilità di svolgere il procedimento in più sedi (c.d. principio della continuità del processo) in dipendenza di circostanze estrinseche (Corte dei Conti - Sez. Controllo - 24.06.1991 n. 72).

**Pertanto, il trasferimento dell'inquisito non determina la sostituzione né dell'inquirente né dell'autorità che decide sulle risultanze dell'accertamento.** Ne consegue che, ove si verifichi tale evenienza, l'ufficiale inquirente dopo aver chiuso l'inchiesta:

- se il procedimento si svolge nei confronti di un ufficiale, rimette gli atti ai superiori gerarchici dell'inquisito, competenti in relazione alla nuova sede di impiego o alla nuova residenza;
- se il procedimento si svolge nei confronti di un ispettore o sovrintendente, appuntato o finanziere, rimette gli atti alla **stessa autorità** che ha disposto l'inchiesta.

### 1.10.2. SOSTITUZIONE DELL'INQUIRENTE

È previsto che ad essa si faccia luogo senz'altro, quale che sia lo stato in cui si trovi l'inchiesta, nelle seguenti tassative ipotesi:

- trasferimento dell'inquirente alle dipendenze di autorità diversa da quella che ha disposto l'inchiesta;
- inderogabili necessità di servizio, di impiego o di opportunità;
- sopravvenute cause di incompatibilità;
- causa di forza maggiore (esempio: collocamento in aspettativa).

Il nuovo inquirente, nominato con **apposito atto motivato** dall'autorità che ha disposto l'inchiesta:

- comunica per iscritto all'inquisito che gli è stata affidata la prosecuzione dell'inchiesta, dandogli contezza dell'avvenuta sostituzione e dei **motivi** che l'hanno determinata;
- prende conoscenza dei documenti raccolti o compilati dal precedente inquirente e ne allega **esplicita dichiarazione** agli atti dell'inchiesta, subito dopo l'ultimo documento raccolto o compilato dal precedente inquirente;
- prosegue, quindi, l'inchiesta **senza togliere** dal relativo incartamento nessuno degli atti già raccolti o compilati dal precedente inquirente;
- può rinnovare gli atti compiuti dal precedente inquirente, nonchè eseguire accertamenti ed atti nuovi, fermo restando il divieto di togliere dall'incartamento gli atti già raccolti o compilati dal precedente inquirente;
- si regola, poi, secondo la normale procedura, tenendo in particolare presente che **l'inchiesta deve essere conclusa entro gli stessi termini assegnati al precedente inquirente.**

### 1.10.3. NUOVI ADDEBITI

Qualora, nel corso degli accertamenti, l'inquirente o altre autorità gerarchiche rilevino che a carico dell'inquisito possono essere formulati nuovi addebiti, non contenuti nell'ordine di inchiesta, ovvero possa essere contestato un addebito più grave, **ne informano l'autorità che ha disposto l'inchiesta.** Solo a quest'ultima compete, infatti, decidere se essi debbano essere contestati all'inquisito, essendo sua prerogativa far derivare da quei fatti l'eventuale responsabilità disciplinare del militare.

### 1.10.4. DOCUMENTAZIONE POSTUMA

Nell'ipotesi in cui, **dopo la chiusura degli accertamenti** da parte dell'ufficiale inquirente, l'autorità che ha disposto l'inchiesta formale venga in possesso o a conoscenza, per istanza dell'inquisito o per altro tramite, di **nuove notizie o documenti concernenti gli**

**stessi fatti oggetto della contestazione**, dopo averli esaminati decide, con apprezzamento discrezionale, se acquisirli o meno agli atti dell'inchiesta.

**In caso affermativo** ordina la **riapertura dell'inchiesta**.

In tal caso l'inquirente deve dare visione dei nuovi atti all'inquisito, il quale può chiedere - **entro 48 ore** - altri accertamenti e presentare - **entro un termine comunque non inferiore a 10 giorni** - ulteriori giustificazioni. Questi nuovi atti debbono essere elencati e numerati nell'indice e menzionati nel proseguimento della relazione riepilogativa, redatto secondo le stesse norme procedurali indicate in precedenza. Sarà, altresì, redatto, su foglio a parte, un proseguimento del rapporto finale.

**In caso negativo** l'autorità che ha ordinato l'inchiesta formale trasmette i nuovi atti al Comando Generale unitamente ai necessari **chiarimenti**, che dovranno vertere sulla valenza degli atti ai fini dell'accertamento disciplinare e sui motivi che l'hanno indotta a non acquisirli all'inchiesta.

#### **1.10.5. SEGUE: CASI PARTICOLARI**

Le prescrizioni contenute nel precedente paragrafo si riferiscono all'ipotesi in cui, a seguito dell'espirata inchiesta, l'autorità disciplinare che l'ha ordinata non abbia ancora adottato alcuna decisione. Se, invece, quest'ultima evenienza si è già realizzata, può verificarsi uno dei seguenti casi:

- a. **è stata già ordinata la convocazione del Consiglio o Commissione di disciplina**: ogni potere sulla direzione del procedimento rientra ormai nella **competenza dell'Organo collegiale**, al Presidente del quale la competente autorità disciplinare rimetterà gli eventuali nuovi documenti, **senza formulare alcun apprezzamento o giudizio** onde non influenzare le decisioni del collegio. Il Presidente stesso provvederà quindi a far prendere visione dei nuovi atti all'inquisito - e, ove previsto, al difensore di questi - almeno 10 giorni prima della data fissata per la seduta;
- b. **l'autorità che ha avviato l'inchiesta ha già avanzato proposta** di adozione della sospensione disciplinare (dall'impiego, dal servizio, dalle funzioni o dalle attribuzioni del grado) ovvero di chiusura senza assunzione di alcun provvedimento o con la trasmissione degli atti al Comandante di corpo per le valutazioni disciplinari di competenza ai sensi del R.D.M.: i nuovi documenti andranno inviati all'autorità disciplinare competente ad emanare il relativo provvedimento;
- c. **la competente autorità di vertice ha già emanato l'atto di chiusura**:
  - con la trasmissione degli atti al Comandante di corpo per le valutazioni disciplinari di competenza ai sensi del R.D.M.. In tal caso anche i nuovi documenti saranno trasmessi a quest'ultima autorità affinché ne tenga conto in tale ambito;
  - senza assunzione di alcun provvedimento. Essendo in tal caso il procedimento disciplinare già concluso e non potendo una sua eventuale revisione comportare

una “reformatio in peius”, i nuovi documenti **non saranno più suscettibili di utilizzazione per quanto riguarda gli stessi fatti** oggetto del procedimento definito;

- d. **è stato già emanato a cura della competente autorità il provvedimento sanzionatorio di stato conclusivo del procedimento disciplinare**: la nuova documentazione acquisita successivamente alla definizione del procedimento disciplinare, con l’adozione del provvedimento conclusivo, potrà essere utilizzata **solo ove ricorrano le ipotesi della revisione del procedimento**. Ogni decisione è in tal caso rimessa alla stessa autorità punitrice.

#### **1.10.6. INSUFFICIENZA DI INDAGINI**

Qualora in sede di controllo o per segnalazione delle Autorità gerarchiche, vengano considerate insufficienti le indagini svolte dall’inquirente, l’Autorità cui compete la decisione dell’inchiesta ne ordina la **riapertura, avendo cura di specificare puntualmente all’inquirente i punti sui quali desidera che vengano svolte ulteriori indagini**.

L’inquirente segue, quindi, la procedura già descritta per il caso di acquisizione di documentazione postuma.

#### **1.10.7. TERGIVERSAZIONI, CONTUMACIA O RINUNCIA DELL’INQUISITO**

Se l’inquisito non aderisce alle richieste, o tergiversa, oppure non presenti le sue discolpe entro i termini fissati, ovvero si sottragga alle ricerche, l’inquirente, dopo almeno due diffide<sup>134</sup>, di cui sia certa l’avvenuta consegna, rimaste senza esito chiude senz’altro l’inchiesta procedendo direttamente alla compilazione del rapporto finale.

Nel caso in cui l’inquisito dichiari espressamente per iscritto di non voler partecipare al contraddittorio, l’ufficiale inquirente, anche in questo caso, dopo aver, comunque, espletato gli accertamenti ritenuti opportuni, chiude l’inchiesta, senza procedere ad alcuna diffida, provvedendo a redigere direttamente il rapporto finale.

In tali casi sono legittime le decisioni che si basano **anche, ma non esclusivamente**, sul comportamento dell’inquisito durante il procedimento.

---

<sup>134</sup> Nel caso di inchiesta condotta nei confronti di militari appartenenti alla categoria ufficiali, in assenza di specifiche previsioni normative, qualora ricorrano particolari esigenze connesse al rispetto del termine assegnato per la conclusione dell’istruttoria, l’ufficiale inquirente potrà procedere ad effettuare anche una sola diffida.

Tale facoltà deve invece ritenersi esclusa nel caso di inchiesta condotta nei confronti di militari appartenenti alla categoria i.s.a.f., essendo in questo caso l’adempimento della doppia diffida previsto per gli ispettori, dal D.M. 15 settembre 1955, esteso anche agli appuntati e finanziari. Al fine di evitare un trattamento differente applicato nei confronti di militari appartenenti alla stessa categoria, la facoltà in argomento deve ritenersi esclusa, per tutti gli interessati al procedimento, compresi gli ufficiali, anche nei nel caso di inchieste condotte nei confronti di militari appartenenti a diverse categorie, ancorché vengano seguite le regole previste per la categoria superiore.

### 1.10.8. SVOLGIMENTO DI PARTICOLARI INCOMBENTI ISTRUTTORI

Nello svolgimento dell'inchiesta formale può presentarsi la necessità di far luogo ad una proroga dei termini previsti, che può esemplificatamente imporsi:

- a. in caso di procedimento unico svolto nei confronti di un **numero elevato di inquisiti**, a causa della moltiplicazione degli adempimenti formali da compiersi a cura dell'inquirente e delle difficoltà agli stessi eventualmente riconnesse;
- b. nell'ipotesi in cui il procedimento sia stato **riassunto a seguito di sospensione disposta per rilevate patologie fisiche o psichiche** e si renda necessario, a garanzia della posizione dell'inquisito, ripetere taluno degli adempimenti procedurali posti in essere prima della sospensione del procedimento, con particolare riferimento all'assegnazione di termini per l'esercizio del diritto di difesa. Ciò, naturalmente, nella misura in cui l'inutile decorso dei termini assegnati prima della sospensione sia riconducibile non ad una precisa e cosciente volontà dell'inquisito, ma all'esistenza delle patologie in questione;
- c. in ogni altro caso in cui risulti **essenziale e imprescindibile**, ai fini della obiettiva ricostruzione e valutazione dei fatti di cui l'inquisito è chiamato a rispondere, l'espletamento di incombenze istruttorie che - per la natura degli stessi o per le particolari circostanze del caso - **non risulti materialmente possibile** nei termini prescritti. Possono ad es. rientrare in tale fattispecie:
  - lo svolgimento di una perizia o altro accertamento di natura tecnica, in relazione al tempo necessario per la sua esecuzione;
  - l'escussione di testi residenti in località lontana o, comunque, momentaneamente irraggiungibili o indisponibili;
  - l'acquisizione di atti da altri enti, autorità od organi, in relazione al tempo necessario per il loro rilascio.

Vale appena il caso di ribadire, infine, che:

- a. l'istituto della proroga ha **carattere eccezionale**. Può pertanto ad esso farsi ricorso **al solo fine di garantire** il corretto espletamento del procedimento, con particolare riferimento alla **tutela della posizione dell'inquisito**;
- b. delle ragioni che giustificano la proroga deve essere data **puntuale ed esplicita contezza** nel provvedimento che la dispone (la motivazione dell'atto dovrà essere **diffusa e circostanziata** con riferimento al caso concreto e non potrà, quindi, risolversi in mere formule di stile o laconici riferimenti a non meglio precisate "necessità istruttorie");
- c. ad essa **non potrà, pertanto, in alcun modo farsi ricorso** per supplire a disfunzioni, errori o carenze dell'Amministrazione, comunque riconducibili ad una non puntuale osservanza delle disposizioni contenute nella presente pubblicazione.

La proroga dovrà essere sempre preventivamente autorizzata dall’Autorità che ha disposto l’inchiesta e non potrà, comunque, compromettere il rispetto dei termini previsti dalla legge per la conclusione dell’intero procedimento disciplinare. Sarà, quindi, cura dell’Autorità che dispone la proroga prevedere la relativa tempistica, comprimendo conseguentemente le ulteriori fasi del procedimento e, comunque, limitando allo stretto necessario il maggior lasso di tempo concedibile all’ufficiale inquirente, così come già specificato in precedenza.

Al riguardo è bene rammentare che in tutti i casi in cui il procedimento disciplinare si origina sulla base di una sentenza penale avente valore di giudicato ai sensi dell’art. 653 c.p.p., l’inchiesta formale non potrà essere in alcun modo prorogata per lo svolgimento di ulteriori accertamenti aventi ad oggetto la ricostruzione dei fatti già operata in sede penale.

## **1.11. REQUISITI DEI PRINCIPALI ATTI DELL’INCHIESTA**

### **1.11.1. GENERALITÀ**

Affinché un atto amministrativo sia valido, è necessario che sia venuto in essere nel rispetto delle norme giuridiche da osservare per la sua emanazione, e cioè che sia legittimo.

I requisiti degli atti dell’inchiesta formale, i principali dei quali sono i seguenti:

- **ordine di inchiesta;**
- **lettera di contestazione degli addebiti;**
- **indice degli atti;**
- **relazione riepilogativa;**
- **deduzioni difensive;**
- **diffide;**
- **rapporto finale;**
- **pareri gerarchici;**
- **determinazione conclusiva dell’inchiesta,**

devono anzitutto essere desunti dai principi di carattere generale individuati dall’ordinamento. Ci si riferisce, in particolare, ai **requisiti inerenti all’agente e alla forma.**

### **1.11.2. REQUISITI INERENTI ALL’AGENTE**

Assumono rilievo i vizi che possono investire l’agente, ossia colui che pone in essere l’atto, i quali configurano le ipotesi di:

- a. **incompetenza**, che sussiste allorché l’autorità amministrativa abbia esorbitato dai limiti della propria competenza, invadendo quella di altra autorità (esempio: inchiesta disposta da un Comandante Regionale diverso da quello competente per ragioni di

impiego). Diverso è il caso in cui l'autorità che ha operato non abbia alcuna effettività di potere circa il compimento dell'atto (esempio: inchiesta formale disposta nei confronti di un ispettore da un Comandante di corpo). In tale ipotesi, infatti, non si configura incompetenza bensì difetto di attribuzione che, come è noto, è causa non di un vizio, ma dell'inesistenza dell'atto;

- b. **incompatibilità**, per cui, in ragione dei particolari rapporti con l'oggetto (nel caso di specie il procedimento disciplinare) sul quale si tratta di operare, la legge esclude che l'autorità possa porre in essere l'atto.

### 1.11.3. REQUISITI INERENTI ALLA FORMA

I requisiti di carattere formale vengono individuati, oltre che da principi di carattere generale, dall'art. 48 del D.M. 18 aprile 1936 (sullo stato degli ufficiali) e dal par. 5 - capo IV, Sez. I - del D.M. 15 settembre 1955 (sullo stato dei sottufficiali), dal disposto dei quali si evince quanto segue:

- a. **tutte le domande o richieste dell'inquisito all'inquirente e tutte le comunicazioni dell'inquirente all'inquisito o ad altre persone**, uffici, enti o comandi del Corpo chiamati a fornire informazioni e testimonianze:
- costituiscono altrettanti atti d'inchiesta;
  - vanno numerate ed elencate nell'indice degli atti;
- b. **atti dell'inchiesta**:
- l'autorità che ha disposto l'inchiesta può autorizzare di volta in volta, **in via eccezionale**, che di alcuni documenti siano inseriti negli atti dell'inchiesta **soltanto opportuni stralci**, da dare in visione all'interessato, senza che ne risulti la provenienza. Tale è l'ipotesi, ad esempio, in cui nei documenti si faccia riferimento a condotte poste in essere da terzi estranei al procedimento: è evidente, in tal caso, la necessità di tutelare la riservatezza di tale notizia, come di altre che potrebbe risultare opportuno sottrarre, per motivi di servizio, alla conoscenza dell'inquisito;
  - ove dovessero essere acquisiti agli atti documenti, formati precedentemente, tutelati da una classifica di segretezza, attesa la necessità di porli in visione a un soggetto (l'inquisito) sicuramente non abilitato a conoscere informazioni classificate, essi dovranno essere preventivamente declassificati, adottando, se del caso, le cautele sopra previste;
  - l'inquisito ha il diritto di:
    - prendere nota dei documenti;
    - prendere visione di tutti gli atti dell'inchiesta;
    - trarne gli appunti che crede;
    - chiedere l'estrazione di copia di ogni documento che ritenga di acquisire, in quanto titolare di una posizione giuridicamente rilevante nell'ambito del procedimento amministrativo.

Nel caso di **inchiesta concernente diversi militari** l'ufficiale inquirente avrà cura che gli atti non comuni a tutti gli inquisiti siano visionati dai soli interessati, qualora non siano comunque utili alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti dei rimanenti militari coinvolti nell'inchiesta;

c. **attestazioni dell'inquisito:**

ogni presa visione degli atti dell'inchiesta deve essere attestata dall'inquisito in **esplicita dichiarazione**, datata e firmata, apposta sull'indice degli atti subito dopo la elencazione dell'ultimo degli atti avuto in visione;

d. **dichiarazione di rinuncia:**

qualora l'inquisito rinunci a presentare le proprie discolpe, ne deve fare **esplicita dichiarazione** scritta con atto apposito da inserirsi nell'indice degli atti, nel quale dovrà risultare in maniera chiara la volontà di non partecipare ulteriormente al contraddittorio previsto nell'inchiesta formale, non avendo più nulla da aggiungere, non desiderando che siano svolti ulteriori incumbenti e comunque non essendo interessato a conoscere l'ulteriore attività che l'ufficiale inquirente dovesse comunque svolgere di propria iniziativa;

e. **apprezzamenti e giudizi:**

gli atti dell'inchiesta **non debbono contenere** apprezzamenti e giudizi dei superiori dell'inquisito o altre autorità, che potrebbero condizionare la libertà di valutazione dell'inquirente e, successivamente, del Consiglio o Commissione di disciplina in caso di deferimento. Pertanto, non possono far parte degli atti dell'inchiesta formale, quali elencati nell'apposito indice, i documenti matricolari e caratteristici, salvo il caso limite in cui proprio da essi risultino gli elementi di addebito. Intervenuta la chiusura dell'inchiesta con la redazione del rapporto finale, della documentazione matricolare e caratteristica devono invece tener conto sia l'autorità che ha disposto l'inchiesta nell'assumere le determinazioni di competenza sulla base delle risultanze della medesima, sia l'Organo collegiale in caso di deferimento.

#### **1.11.4. COMUNICAZIONI E NOTIFICAZIONI**

Il **rispetto dei termini**, a cui è assoggettato l'esercizio dell'azione amministrativa di specie, rende **indispensabile** che le comunicazioni all'inquisito siano **quanto più possibile contestuali** all'adozione dei relativi atti e, al fine di evitare ritardi, venga - se non già noto - **preventivamente individuato il domicilio certo** dell'inquisito.

Fermo restando il disposto degli artt. 138 e ss. c.p.c., è, quindi, opportuno che, in via generale, la **notifica** degli atti avvenga **in mani proprie** dell'interessato, il quale all'uopo potrà essere convocato, anche telefonicamente (dandone atto in apposito verbale), presso gli uffici di un Comando del Corpo, ovvero potrà essere raggiunto presso il suo domicilio, residenza o dimora da militari incaricati.

Qualora la notifica avvenga ai sensi degli artt. 137 e seguenti c.p.c. per mezzo di persone di famiglia, addette alla casa o portieri di stabili o vicini di casa o, comunque, qualsiasi altro soggetto terzo che accetti di riceverla, occorrerà che l'atto sia consegnato in busta chiusa sigillata e su questa non devono essere apposte indicazioni da cui possa desumersi il contenuto dell'atto stesso, a tutela della riservatezza dell'interessato, così come disposto dall'art. 174 del Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. n. 196/2003).

In ogni caso, si rammenta la necessità che i militari operanti redigano, a fronte di ogni notifica, l'apposita **relazione di notificazione** (art. 148 c.p.c.).

Possono poi verificarsi le seguenti ipotesi:

a. **rifiuto dell'inquisito di ricevere gli atti.**

Oltre a quanto già esposto in relazione all'ipotesi di tergiversazioni o contumacia dell'inquisito, il rifiuto di ricevere l'atto, opposto dall'interessato opportunamente identificato e direttamente interpellato, **rende valida la notifica**, anche se, a causa di detto rifiuto, essa non è stata materialmente effettuata (Cons. Stato, Sez. VI, 11.07.1991 n. 454);

b. **inquisito con residenza all'estero o sconosciuta.**

La notifica dovrà avvenire secondo le modalità previste dagli artt. 142 e ss. del c.p.c.. In relazione, poi, alle modalità di notificazione di cui all'art. 143 c.p.c. (notificazione a persona di residenza, dimora o domicilio sconosciuto), il ricorso alle stesse è consentito in quanto sussista per il notificante l'**oggettiva impossibilità** di individuare il luogo di effettiva residenza, domicilio o dimora del destinatario, malgrado l'esperimento delle indagini suggerite nel caso concreto dalla comune diligenza. Non si può, infatti, escludere l'ignoranza colpevole quando risulti che nessuna indagine, oltre a quella anagrafica conclusa con esito negativo, è stata compiuta ovvero non risulti dalla stessa relazione di notificazione il compimento di dette indagini (Corte di Cassazione, Sezione I Civile, 28.03.1991 n. 3358).

c. **inquisito sottoposto a misure detentive ovvero in espiazione di pena.**

La notifica dovrà avvenire nel luogo di detenzione tramite la Direzione dell'Istituto, o anche direttamente, previa autorizzazione dell'A.G. e contatti diretti con la Polizia Giudiziaria ovvero la Direzione dell'Istituto di pena. In queste circostanze l'ufficiale inquirente, con le stesse modalità sopra esposte, dovrà recarsi dall'incolpato anche per consentirgli di prendere visione degli atti acquisiti al fascicolo dell'inchiesta e per sentirlo personalmente. Per comprovate esigenze strettamente connesse al regime di detenzione, qualora l'incolpato sia ristretto in casa di reclusione, l'istruttoria procedimentale assumerà la forma epistolare e le comunicazioni dovranno avvenire per il tramite esclusivo della Direzione dell'Istituto. In tale evenienza, nella relazione

riepilogativa dovranno essere specificati i motivi che hanno limitato l'inchiesta al solo rapporto epistolare.

È infine il caso di precisare che **ritardi nelle notifiche, imputabili a negligenza o inerzia** di chi deve provvedervi, **non giustificano in alcun caso la proroga dei termini** previsti per la conclusione dell'inchiesta.

#### 1.11.5. L'ORDINE DI INCHIESTA

L'ordine d'inchiesta deve pervenire dall'autorità competente ad emanarlo.

L'ordine deve contenere:

- designazione dell'ufficiale inquirente;
- indicazione **specifica e formale** degli addebiti, con **esclusione** di qualsiasi apprezzamento o giudizio sulla valenza degli elementi a carico dell'inquisito. In particolare, gli addebiti **devono individuare tutti i fatti, con riferimento alle circostanze di tempo e di luogo, che vengono ritenuti infrazione disciplinare**;
- indicazione sommaria delle norme procedurali da seguire, **ivi compresi i termini da osservare** per l'inizio e l'ulteriore corso dell'accertamento, a mente della presente pubblicazione;
- elenco dettagliato dei **documenti** trasmessi all'inquirente, **sulla base dei quali l'autorità disciplinare ha maturato il preliminare convincimento di responsabilità**, di cui l'ordine di inchiesta costituisce la necessaria manifestazione esteriore (è bene ribadire che **il carteggio dell'inchiesta formale non deve comprendere atti contenenti giudizi o apprezzamenti** dei superiori gerarchici dell'inquisito, nè di coloro che hanno compiuto accertamenti preliminari. **Nel caso** in cui un documento necessario all'inchiesta recasse tali apprezzamenti, sarà, pertanto, acquisito agli atti ed inviato all'ufficiale inquirente dopo aver operato gli **opportuni stralci**).

#### 1.11.6. LETTERA DI CONTESTAZIONE

È il documento con il quale l'inquirente, dopo aver segnato ricevuta all'autorità che ha ordinato l'inchiesta ed aver impiantato l'indice degli atti, comunica all'inquisito:

- che è stato sottoposto ad inchiesta;
- i motivi che hanno indotto l'Amministrazione a ravvisare, in una specifica condotta, gli elementi della responsabilità disciplinare.

Deve contenere l'**indicazione**:

- dell'autorità che ha ordinato l'inchiesta ed ha designato l'inquirente;
- **degli addebiti formulati dall'autorità che ha ordinato l'inchiesta**;
- del giorno, luogo ed ora in cui gli atti saranno a disposizione dell'inquisito per la visione.

Il documento deve essere notificato all'inquisito.

#### 1.11.7. INDICE DEGLI ATTI

È l'elenco contenente la descrizione di tutti gli atti che costituiscono il fascicolo dell'inchiesta e:

- viene impiantato dall'ufficiale inquirente non appena ricevuti l'ordine di inchiesta e gli atti allegati. Questi sono i primi documenti che dovranno essere ivi elencati - unitamente alla lettera di contestazione degli addebiti - e posti in visione all'incolpato;
- comprende la relazione riepilogativa;
- **non deve comprendere il rapporto finale;**
- è compilato man mano che gli atti vengono formati;
- deve indicare, per ciascun documento:
  - il numero d'ordine;
  - l'ente o persona che lo ha prodotto;
  - riferimenti di protocollo e data;
  - ente o persona destinatari;
  - oggetto;
- in esso l'ufficiale inquirente e l'inquisito **certificano ogni presa visione degli atti e l'eventuale esplicita rinuncia dell'inquisito a presentare giustificazioni** (l'inquisito dovrà apporre la propria firma anche su ogni atto avuto in visione);
- ogni dichiarazione vi è apposta immediatamente dopo l'ultimo documento dato in visione all'inquisito;
- è chiuso e firmato dall'inquirente il giorno in cui termina l'istruttoria.

**Nessun documento che non vi risulti elencato può essere acquisito al fascicolo d'inchiesta.**

Si rammenta che dopo l'esame da parte dell'interessato degli atti dell'inchiesta e della relazione riepilogativa, l'inquirente può aderire, ove lo giudichi opportuno, ad eventuali nuove richieste dell'inquisito per ulteriori accertamenti. In tal caso, come si è visto, dopo averli eseguiti, egli redige un **seguito della relazione riepilogativa**, dando nuova comunicazione di tutti gli atti all'interessato.

#### 1.11.8. RELAZIONE RIEPILOGATIVA

È il documento nel quale l'inquirente **elenca cronologicamente**, facendone la sintesi, **tutti gli atti** formati:

- **astenendosi da commenti, considerazioni e giudizi;**
- **evitando di riportare giudizi e considerazioni di merito** formulati da superiori dell'inquisito o da altri che hanno svolto indagini e accertamenti sui fatti (*è bene ribadire*

*che nemmeno gli atti dell'inchiesta debbono contenere elementi di giudizio sull'inquisito o sui fatti oggetto dell'accertamento).*

I motivi per i quali ha ritenuto di non poter aderire alle richieste dell'inquisito **devono essere dettagliatamente specificati** dall'inquirente. Non è, pertanto, sufficiente l'uso di generiche locuzioni quali "motivi di opportunità" o "inutilità per ovvie ragioni". La mancata adesione alle richieste è, peraltro, legittimata solo allorché sulle circostanze e sui fatti, in ordine ai quali i testi avrebbero dovuto deporre o avrebbero dovuto essere compiuti ulteriori accertamenti, **siano stati effettivamente già raccolti sufficienti elementi** che rendano **inequivocabilmente certa** la materialità del fatto, come nel caso in cui, ad esempio, si proceda a seguito di sentenza di condanna. Sono inconferenti, almeno in questa fase, giudizi o apprezzamenti circa l'intenzionalità della condotta addebitata, che debbono, pertanto, essere evitati.

#### **1.11.9. DEDUZIONI DIFENSIVE**

La mancata acquisizione agli atti di tutte o parte delle giustificazioni dell'inquisito rende **illegittimo** il procedimento. L'eventuale rinuncia a presentare tutte o parte delle giustificazioni deve risultare da **dichiarazione scritta**.

#### **1.11.10. DIFFIDE**

Le eventuali diffide all'inquisito debbono essere fatte **per iscritto**.

#### **1.11.11. RAPPORTO FINALE**

Il rapporto finale, redatto dall'ufficiale inquirente:

- è l'esposizione:
  - dei fatti che hanno motivato gli addebiti;
  - delle **considerazioni e motivate proposte** dell'inquirente;
- **non deve essere dato in visione all'inquisito;**
- **non deve essere elencato nell'indice;**
- **non deve essere sintetizzato nella relazione riepilogativa.**

#### **1.11.12. PARERI GERARCHICI**

I pareri gerarchici:

- costituiscono atto preparatorio del provvedimento;
- vertono sulla legittimità del procedimento e sul giudizio di responsabilità;
- **debbono essere motivati;**
- **sono espressi su fogli a parte, nell'ipotesi di inchiesta** svolta nei confronti di:

- **un ufficiale**, dai superiori gerarchici dell'inquisito, superiori in grado all'inquirente (qualora un superiore gerarchico dell'inquisito dovesse risultare meno elevato in grado o meno anziano dell'inquirente, si asterrà dall'esprimere un parere);
- **più ufficiali**, dai superiori gerarchici di ciascun ufficiale, superiori in grado all'inquirente;
- **più militari, di grado diverso**, tra cui un ufficiale, da tutti i superiori gerarchici dei singoli inquisiti, superiori in grado all'inquirente;
- **un ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere** su ordine del Comandante Regionale o equiparato, dal competente Comandante Interregionale od equiparato;
- **più ispettori, sovrintendenti, appuntati o finanziari**, dal Comandante Interregionale o equiparato da cui dipende il Comandante Regionale o equiparato che ha ordinato l'inchiesta.

#### 1.11.13. DECISIONE SULL'ESITO DELL'INCHIESTA

La decisione che viene assunta all'esito dell'inchiesta:

- può consistere:
  - nella chiusura dell'accertamento da parte dell'Autorità competente con:
    - ❖ conseguente archiviazione della trattazione ovvero con l'eventuale rimessione degli atti all'autorità disciplinare di corpo;
    - ❖ irrogazione di una sanzione di stato non espulsiva (sospensione dall'impiego/servizio ovvero dalle attribuzioni/funzioni del grado);
  - nel deferimento al giudizio dell'Organo collegiale;
- **deve essere sempre motivata;**
- **deve essere particolarmente ed esaurientemente motivata qualora si discosti dai pareri gerarchici, ovvero dalle conclusioni dell'ufficiale inquirente;**
- deve essere adottata sulla base delle risultanze istruttorie.

#### 1.11.14. SUPPLEMENTO D'ISTRUTTORIA

Il supplemento **richiesto dal Consiglio/Commissione di disciplina**:

- è **affidato** dall'Autorità che ha ordinato l'inchiesta **allo stesso inquirente** che l'ha svolta, il quale approfondisce le indagini sui punti specificati dal collegio e restituisce gli atti senza alcun supplemento di relazione riepilogativa, rapporto finale o parere;
- non può provocare la revoca dell'ordine di deferimento al giudizio del Consiglio o Commissione di disciplina, essendo il procedimento disciplinare uscito dalla sfera di competenza dell'Autorità che ha ordinato l'inchiesta.

**Diverso** è il caso in cui sia la stessa Autorità che ha disposto l'inchiesta a ritenere necessarie ulteriori indagini, per pervenire alle proprie motivate decisioni.

In tutti i casi le ulteriori indagini non possono giustificare il superamento degli eventuali termini perentori previsti dalla legge per la conclusione del procedimento disciplinare.

## **1.12. LA CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI**

### **1.12.1. GENERALITÀ**

La contestazione degli addebiti è **l'atto con cui si porta a conoscenza del militare l'imputazione dei fatti che, ad avviso dell'autorità procedente, costituiscono illecito disciplinare**, con l'invito a prendere visione degli atti già raccolti e l'avvertenza che può presentare giustificazioni e documenti o chiederne la produzione, o fare istanza per indagini o per l'esame di persone, indicando i punti sui quali desidera investigazioni o testimonianze.

Da tale definizione si deduce che la sua funzione principale è quella di **porre l'incolpato in condizione di esercitare adeguatamente il proprio diritto di difesa**, attraverso l'instaurazione del contraddittorio. Proprio a garanzia del diritto di difesa dell'incolpato, i giudici amministrativi hanno condizionato la legittimità della contestazione degli addebiti al rispetto di **specifiche regole sulla forma e sul contenuto**.

Circa la necessità che la contestazione avvenga nel rispetto di **regole ben definite**, in via preliminare si può osservare che essa:

- è condizione essenziale per l'esercizio del diritto di difesa, **assicura**, all'organo cui compete l'irrogazione della sanzione, **la compiuta conoscenza delle ragioni dell'inquisito** e consente, in base ad una esatta correlazione tra fatti contestati e giustificazioni addotte, il riesame del provvedimento disciplinare da parte dell'organo chiamato a decidere sull'impugnativa, eventualmente proposta contro il provvedimento stesso;
- costituisce la **base del verdetto disciplinare**, nel senso che quest'ultimo non può che riferirsi ai fatti oggetto di contestazione;
- **segna i limiti di esercizio della potestà disciplinare** poiché, come è noto, l'incolpato non può essere punito per fatti diversi da quelli contestati, in quanto definisce **l'oggetto del giudizio disciplinare**: infatti, nei confronti dell'incolpato, **non possono essere irrogate sanzioni disciplinari se non per i fatti che siano stati oggetto di contestazione**. In proposito va chiarito che è illegittima la sanzione fondata non sull'infrazione contestata, bensì su circostanze diverse emergenti dal contenuto delle deduzioni del dipendente, che non abbiano costituito oggetto di specifica contestazione. Infatti, **se nel corso del giudizio disciplinare emergono nuovi elementi** che impongano all'Amministrazione la contestazione all'incolpato di una mancanza diversa da quella già contestatagli, **dovrà procedersi ad una nuova contestazione di**

**addebiti** e alla fissazione di un nuovo termine per la presentazione delle giustificazioni. In tal caso l'inquirente informa l'autorità che ha emanato l'ordine d'inchiesta, alla quale sola compete decidere se i nuovi addebiti debbono essere contestati all'inquisito. In tal senso devono intendersi, **per nuovi**, solo quei fatti che non siano assolutamente riconducibili alla originaria contestazione di addebiti.

Infine è utile precisare che nel procedimento disciplinare l'atto di contestazione degli addebiti ha **natura infraprocedimentale** ed è perciò impugnabile solo unitamente al provvedimento finale di irrogazione della sanzione.

### 1.12.2. FORMA

Quanto alla forma, la contestazione degli addebiti **deve essere redatta per iscritto e non può essere desunta** nè da una semplice richiesta verbale di spiegazioni o giustificazioni, nè **da una successione di domande e risposte**.

### 1.12.3. CONTENUTO

Relativamente al **contenuto**, la contestazione degli addebiti deve essere puntuale e tale da consentire una **precisa individuazione sia del comportamento che si intende sanzionare, sia delle circostanze di tempo e di luogo ad esso relative**. Pertanto, è **illegittimo** l'atto che, invece di specificare gli elementi di fatto sui quali l'addebito è fondato, si limiti ad un **generico riferimento** ad una condotta riprovevole o lesiva del prestigio del Corpo. Del pari insufficiente è il mero riferimento alla circostanza che l'agente sia stato sottoposto a procedimento penale o abbia riportato una condanna penale.

Peraltro, è utile ribadire che in sede di contestazione degli addebiti **l'indicazione dei fatti è condizionata dagli addebiti contenuti nell'ordine d'inchiesta**: infatti l'ufficiale inquirente **non può contestare di sua iniziativa fatti e circostanze diverse**.

Occorre poi che la contestazione degli addebiti contemplici **in modo esauriente e compiuto tutti i fatti** assunti a base della responsabilità amministrativa.

Nel caso in cui il militare sia incolpato di infrazioni abituali, risultanti cioè dalla ripetizione di azioni della stessa specie, o di altro tipo di infrazioni a condotta plurima, occorre contestare il **complesso degli specifici fatti** costituenti infrazione abituale o, comunque, condotta plurima.

È necessaria, altresì, **l'univoca manifestazione dell'intento di valutare i fatti addebitati come infrazioni disciplinari**. Infatti, in più occasioni è stata affermata l'illegittimità della contestazione degli addebiti effettuata con atto privo di una chiara, specifica ed univoca finalità all'instaurazione del procedimento disciplinare. **Occorre quindi che**, dopo l'individuazione del fatto, **vengano esplicitati la contrarietà dello stesso**

**ai doveri del servizio o della disciplina ed il pregiudizio che ne è derivato per l'interesse pubblico.**

Viceversa, **non è necessario che** la contestazione degli addebiti **contenga la qualificazione giuridica** dei fatti e, quindi, **l'indicazione delle norme violate** nonchè delle sanzioni applicabili, attesa l'atipicità dell'illecito disciplinare. In particolare, nell'ipotesi in cui il provvedimento disciplinare sia successivo a vicende penali, non occorre richiamare la qualificazione giuridica dei fatti contenuta nella sentenza penale.

#### **1.12.4. SCHEMA ESEMPLIFICATIVO**

Dai principi che precedono può desumersi che la contestazione degli addebiti va, **di massima**, conformata al seguente schema:

- (1) descrizione della condotta, con riferimento a modalità, circostanze di tempo e di luogo;
- (2) indicazione delle eventuali implicazioni penali della condotta;
- (3) esplicitazione della contrarietà della condotta ai doveri del servizio, della disciplina o comunque connessi al grado e alle qualifiche rivestite dall'inquisito;
- (4) indicazione del pregiudizio che ne è derivato per l'interesse pubblico e per il prestigio del Corpo.

Un esempio può essere il seguente:

- (1) *“Avere, nel corso di una verifica fiscale nei confronti della ditta \_\_\_\_\_, paventando al titolare dell'azienda la gravità delle conseguenze di irregolarità riscontrate nel corso dell'ispezione contabile, indotto il contribuente stesso a promettergli indebitamente denaro in cambio della prospettata omessa verbalizzazione di quanto asseritamente constatato.*

*In \_\_\_\_\_, il \_\_\_\_\_.*

*(luogo)*

*(data oppure periodo)*

- (2) *La vicenda costituiva oggetto di procedimento penale che si concludeva con la condanna del militare per il reato di \_\_\_\_\_.*
- (3) *La predetta condotta, tenuta con abuso delle proprie funzioni ed in dispregio delle leggi di stato:*
  - *costituiva gravissima violazione dei doveri di correttezza e lealtà assunti con il giuramento e connessi alle rivestite qualifiche di ufficiale/agente di p.g. e p.t., tanto più rilevante in relazione al grado rivestito ed alle funzioni di comando attribuitegli nell'occasione;*
  - *recava grave nocumento all'immagine ed al prestigio del Corpo, nonchè all'interesse pubblico al corretto svolgimento di servizi della specie”.*

Di converso, per le ragioni già esposte, risulteranno nel caso in esame **errate** contestazioni del tipo:

- *“aver tenuto una condotta incompatibile con le proprie funzioni, denotando gravi carenze deontologiche e comportamentali ...”*, in quanto non viene in alcun modo indicata la condotta oggetto di menda, di cui al punto (1);
- *“essere stato condannato per il reato di \_\_\_\_\_, così dimostrando gravi carenze ...”*, in quanto l’oggetto della contestazione è erroneamente individuato non nella condotta, ma nei provvedimenti assunti sul piano penale dal giudice a fronte della medesima;
- *“aver dichiarato di aver indotto un contribuente a promettergli indebitamente denaro ...”*, in quanto ciò che rileva sul piano disciplinare è la condotta in sè (aver indotto un contribuente...) e non la dichiarazione di averla tenuta, la quale rileverà - semmai - quale una delle prove della violazione commessa;
- *“essersi verosimilmente reso responsabile di ...”*, in quanto il mero sospetto della commissione di un fatto non legittima l’avvio dell’inchiesta formale. Se nel corso degli accertamenti preliminari non vengono acquisiti elementi sufficienti a formare il *“preliminare convincimento di responsabilità”*, l’autorità disciplinare deve, infatti, disporre l’archiviazione degli atti.

### 1.13. L’ATTIVITÀ DELL’UFFICIALE INQUIRENTE

#### 1.13.1. GENERALITÀ

L’ufficiale inquirente è il soggetto incaricato di svolgere l’inchiesta formale secondo le direttive contenute nell’ordine d’inchiesta.

Da tale definizione si deduce in primo luogo l’esistenza del vincolo di **dipendenza funzionale dell’inquirente dal superiore gerarchico che ha disposto l’inchiesta**, dipendenza che emerge chiaramente nell’ipotesi in cui occorra procedere a nuove contestazioni, le quali - come si è già detto - presuppongono l’intervento di tale autorità.

Emerge poi la **natura essenzialmente istruttoria delle attività** che egli è chiamato a svolgere. Peraltro, va fin da ora precisato che questi, al termine dell’inchiesta, è tenuto anche ad esprimere, all’interno del rapporto finale, il suo **convincimento sulla responsabilità dell’incolpato** e le sue proposte in ordine all’esito del procedimento disciplinare. Ebbene, poichè tale atto viene trasmesso all’autorità cui compete l’adozione del provvedimento finale, affinché ne tenga conto, assieme alla proposta dell’autorità che ha disposto l’inchiesta e all’eventuale verbale dell’Organo collegiale, si può concludere che l’attività dell’ufficiale inquirente **si inserisce anche nel processo decisionale che culmina nell’emanazione del provvedimento conclusivo dell’intero procedimento**.

#### 1.13.2. INCOMPATIBILITÀ

Quanto alla persona dell’ufficiale inquirente, occorre precisare che nè le leggi di stato nè i relativi regolamenti applicativi prevedono **ipotesi di incompatibilità**. Tuttavia, a

garanzia della piena legittimità dell'azione amministrativa risulta opportuno estendere anche all'ufficiale inquirente le disposizioni previste per i membri del Consiglio o Commissione di disciplina dall'art. 83 della L. n. 113/1954 e dall'art. 70 della L. n. 599/1954. Considerato infatti il ruolo determinante dell'ufficiale inquirente in sede di individuazione delle prove da acquisire all'inchiesta e di redazione del rapporto finale, l'esigenza che tale ruolo venga svolto in modo corretto ed imparziale non è certo inferiore a quella che ha indotto il legislatore all'adozione delle suddette cautele per i membri dell'Organo collegiale.

### 1.13.3. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

L'attività in oggetto si risolve nell'**acquisizione di tutti gli elementi che l'inquirente giudica necessari ed opportuni ai fini di una completa chiarificazione dei fatti oggetto dell'inchiesta.**

Essa risulta pienamente informata al **principio inquisitorio**: infatti, secondo un consolidato orientamento, **l'ufficiale inquirente non provvede solo ad acquisire le prove** che secondo il suo prudente apprezzamento sono necessarie ai fini dell'accertamento della responsabilità dell'incolpato, **ma è chiamato anche a decidere**, sempre nell'esercizio di un potere discrezionale, **sull'ammissione delle prove a discarico** richieste dall'inquisito.

In particolare **l'inquirente non è tenuto**:

- a sentire **personalmente** l'incolpato, non esistendo nella specie alcuna espressa disposizione che conferisca a quest'ultimo un diritto in tal senso;
- **ad escutere**, in relazione alle domande dell'incolpato, **tutte le testimonianze e gli altri mezzi di prova a discarico**, potendo egli acquisire solo quelle che reputi utili ai fini del giudizio di merito sulla responsabilità disciplinare. **Occorre però che**, in omaggio al principio della tutela del diritto di difesa, l'inquirente **dia ragione di ogni mancata escussione**. A tal proposito, si ribadisce che la reiezione di un mezzo di prova chiesto dall'incolpato deve essere **motivata esaurientemente** attraverso la esplicita indicazione delle ragioni per le quali determinati fatti si ritengano già adeguatamente accertati, non essendo affatto sufficiente a tal proposito l'uso di formule di stile.

Applicando il principio appena delineato, potrebbe risultare ad esempio illegittima la mancata assunzione della testimonianza dell'unica persona che, oltre ai diretti interessati, abbia assistito al fatto addebitato. Così pure, benché nessuna disposizione di legge o regolamento prescriva il confronto tra l'incolpato e le persone che abbiano deposto contro di lui, la mancanza di esso può comportare l'illegittimità del procedimento disciplinare, sotto il profilo dell'eccesso di potere, se dall'esame di tutte le circostanze possa trarsi il convincimento che solo attraverso tale mezzo di prova sarebbe stato possibile acquisire elementi sufficienti per il giudizio sulla responsabilità del militare.

Quanto ai mezzi di prova che l'inquirente acquisisce di propria iniziativa, va puntualizzato che il medesimo è tenuto a dare **avviso all'incolpato** dell'avvenuta escussione, al fine di consentirgli di prendere visione dei nuovi atti e, quindi, di presentare memorie difensive nei termini prescritti.

Premesso che non esistono disposizioni normative che disciplinano i **limiti dell'attività di indagine** e, soprattutto, i **poteri dell'ufficiale inquirente**, occorre specificare i **singoli atti di istruzione** che l'ufficiale inquirente può porre in essere:

- in primo luogo assume rilievo l'acquisizione di **memorie scritte e documenti provenienti dall'incolpato**. È proprio tramite questi atti che si realizza il contraddittorio cartolare che costituisce il nucleo centrale dell'inchiesta formale;
- quanto all'**audizione dell'incolpato**, all'**escussione di testimoni** effettuata su istanza del medesimo o d'ufficio ed ai **confronti**, occorre precisare che non esiste alcuna disposizione che ne regoli le modalità. Tuttavia, è necessario che, per ciascuno dei predetti atti, si provveda alla **verbalizzazione di quanto viene affermato** ed a far **sottoscrivere le dichiarazioni** dell'incolpato e dei testimoni, in ossequio al suddetto principio della cartolarità del contraddittorio.

Per l'esecuzione della predetta attività istruttoria l'ufficiale inquirente potrà delegare, con apposito atto scritto da inserire nell'indice degli atti, personale da esso dipendente e, qualora i soggetti da escutere si trovino a notevole distanza dal suo reparto, potrà, altresì, delegare l'esecuzione di tali incombenze al comandante del reparto più vicino al soggetto da escutere, indicandogli esplicitamente le domande che dovranno essere rivolte alla persona da sentire;

- va infine riconosciuta all'ufficiale inquirente la possibilità di far eseguire **perizie**, qualora lo svolgimento delle indagini richieda particolari competenze tecniche di cui egli non sia in possesso.

In proposito è il caso di ribadire - per evitare fraintendimenti su poteri utilizzati e valenza degli atti compilati - che l'accertamento viene svolto in ambito amministrativo, al quale non possono connettersi poteri e prassi di polizia giudiziaria.

Sono infine necessarie alcune precisazioni in merito all'attività istruttoria dell'inquirente, allorché il procedimento disciplinare sia **successivo ad un processo penale** sugli stessi fatti. Secondo la giurisprudenza, l'Amministrazione **non ha l'obbligo di svolgere una particolare istruttoria** al fine dell'acquisizione di ulteriori mezzi di prova, **quando già dispone di esaustivi elementi probatori emersi nel giudizio penale** (la validità di tale principio è, comunque, condizionata dalla circostanza che il procedimento disciplinare verta su fatti che non siano neppure parzialmente diversi da quelli accertati in sede penale).

Al riguardo è opportuno precisare che, anche se non sono stati sottoposti al vaglio dibattimentale, tutti gli elementi di prova raccolti in ambito penale (intercettazioni, confessioni, testimonianze, accertamenti bancari, ecc.) sono pienamente utilizzabili per le contestazioni in campo disciplinare.

Anche in tali casi l'inquirente **non può comunque esimersi dall'acquisire agli atti le memorie scritte che l'incolpato adduca a sua discolpa**, in quanto esse possono ben influire sulla valutazione dei fatti ai fini disciplinari, la quale, secondo un consolidato principio, è completamente autonoma da quella effettuata dal giudice penale.

#### **1.13.4. IL RAPPORTO FINALE**

Come si è già accennato, il rapporto finale è l'**atto conclusivo dell'inchiesta formale**, nel quale l'ufficiale inquirente esprime il proprio **convincimento sulla responsabilità** dell'incolpato e le sue  **motivate proposte** in ordine all'esito del procedimento disciplinare. Si è detto dell'importanza di quest'atto, che costituisce una delle fasi del procedimento decisionale che conduce all'adozione del provvedimento conclusivo. Ora è necessario evidenziarne la natura ed il contenuto.

Preliminarmente occorre osservare che del rapporto finale **non deve essere data visione all'inquisito nè va disposta la trasmissione all'Organo collegiale**. Pertanto, non deve essere elencato nell'indice degli atti dell'inchiesta, nè sintetizzato nella relazione riepilogativa. È importante sottolineare che **la mancata trasmissione del rapporto finale all'Organo collegiale è diretta ad impedire che la valutazione di quest'ultimo venga in qualche modo influenzata** dalle affermazioni dell'ufficiale inquirente.

Quanto alla **natura del rapporto finale**, esso va ricompreso nel genus delle **proposte necessarie, ma non vincolanti**. Mentre la sua necessarietà è affermata espressamente dai decreti ministeriali che disciplinano la procedura, il fatto che non sia vincolante è desumibile dall'assenza di espressa disposizione in tal senso. La natura non vincolante del rapporto finale comporta, comunque, che **l'autorità che ha ordinato l'inchiesta formale cui compete l'adozione delle determinazioni conclusive** sulle risultanze della medesima, **pur potendo da esso discostarsi, deve in tal caso diffusamente motivare le ragioni** per le quali ha ritenuto di **non** doversi conformare alle indicazioni dell'inquirente.

Quanto al **contenuto del rapporto finale**, occorre che l'ufficiale inquirente **dia conto di aver considerato tutti gli elementi emersi dall'inchiesta**, con particolare riferimento alle **giustificazioni rese dall'inquisito**, evitando che il suo convincimento possa apparire come il frutto di una valutazione superficiale dei fatti e delle circostanze che emergono dalla documentazione a sua disposizione. In particolare, **è necessario che venga preso in considerazione ogni singolo mezzo di prova escusso** (documenti, memorie, verbali, etc) e

**che per ciascuno di essi l'inquirente specifichi per quali ragioni egli lo abbia o meno utilizzato nella formazione del proprio convincimento.**

Inoltre, nel rapporto finale l'ufficiale inquirente è tenuto a **ribadire i motivi** - già enunciati nella relazione riepilogativa - **della mancata escussione di mezzi di prova** richiesti dall'incolpato.

In conclusione occorre evitare che la motivazione del rapporto finale:

- ometta di prendere in considerazione una o più circostanze rilevanti;
- si basi su fatti di cui non si può affermare la certezza;
- si riferisca ad elementi irrilevanti o palesemente insufficienti;
- sia intrinsecamente contraddittoria, nel senso che rechi affermazioni tra loro contrastanti.

## **2. L'INTERVENTO DELL'ORGANO COLLEGIALE**

### **2.1. IL DEFERIMENTO**

#### **2.1.1. GENERALITÀ**

Il giudizio del Consiglio/Commissione di disciplina costituisce la seconda **fase** del procedimento disciplinare. Essa è meramente eventuale, in quanto **richiesta**, ma in tal caso sempre obbligatoriamente, **solo per l'adozione delle sanzioni disciplinari di stato modificative, in via permanente, dello stato giuridico dell'inquisito:**

- perdita del grado per rimozione, prevista dagli artt. 70, n. 4, L. n. 113/1954; 60, n. 6, L. n. 599/1954 e 40, n. 6, L. n. 833/1961;
- cessazione dalla ferma per motivi disciplinari, prevista dagli artt. 40 lett. c) L. n. 599/1954 e 34, lett. c), L. n. 833/1961.

L'inquisito, pertanto, non può e non deve essere sottoposto a tale giudizio se non quando, in seguito alle risultanze dell'inchiesta formale, sia ritenuto passibile delle anzidette sanzioni. In tal senso espressamente dispongono:

- per gli ufficiali, gli artt. 77 e 78 della L. n. 113/1954;
- per gli ispettori ed i sovrintendenti, gli artt. 66 e 67 della L. n. 599/1954;
- per gli appuntati e finanziari, l'art. 45 della L. n. 833/1961;
- per il personale in ferma la sent. C.Cost. n. 17 in data 11-18.01.1991.

#### **2.1.2. PRESUPPOSTI**

Presupposto, quindi, del deferimento al giudizio dell'Organo collegiale è che l'autorità che ha disposto l'inchiesta abbia maturato, sulla base delle risultanze della medesima, un **pieno convincimento della responsabilità dell'inquisito, nonché della**

**gravità della condotta** posta in essere dal medesimo. Quest'ultima deve essere, quindi, ritenuta tale da poter comportare l'applicazione di una sanzione disciplinare di stato espulsiva.

Ovviamente, tale convincimento di responsabilità deve essere **fondato sugli elementi acquisiti nell'inchiesta** formale **che**, pertanto, **debbono deporre in maniera certa ed inequivocabile a favore della sussistenza dei fatti contestati e della colpevolezza dell'inquisito** in ordine agli stessi. Infatti, il verdetto dell'Organo collegiale:

- presuppone che l'accertamento dei fatti sia stato **già esaustivamente esperito**;
- si risolve in un apprezzamento di elementi risultanti dagli atti raccolti dall'inquirente ed eventualmente prodotti dal giudicante, riferito alla gravità della condotta, con riguardo anche al complesso della figura morale dell'inquisito, quale emergente sia dalle risultanze dell'istruttoria che dai precedenti matricolari e caratteristici.

Rammentando, quindi, che i vizi degli atti presupposti si riverberano su quelli conseguenti, è il caso di porre l'attenzione sulla circostanza che il deferimento a Consiglio/Commissione di disciplina può ben essere **viziato per eccesso di potere**:

- sotto il profilo dello sviamento rispetto alla funzione propria dell'Organo collegiale, quando l'autorità che ha disposto l'inchiesta, pur **nel dubbio sulla effettiva responsabilità** dell'inquisito, ne dispone il deferimento nella erronea convinzione che spetti all'Organo collegiale dirimere le perplessità emerse nel corso dell'accertamento;
- sotto il profilo della illogicità o contraddittorietà, quando risulti **palese l'insufficienza degli elementi di colpevolezza** dell'inquisito e, pur tuttavia, lo si ritenga passibile della massima sanzione di stato. Sarà infatti utile rammentare che, ove ritenga insufficienti le indagini svolte, l'autorità che ha disposto l'inchiesta ne ordina la riapertura, al fine di poter disporre di tutti gli elementi necessari ad assumere le decisioni di competenza.

Da quanto precede discende la necessità che le competenti autorità disciplinari compiano una **valutazione di merito accurata** prima di ordinare il deferimento dell'inquisito, con riferimento sia agli elementi fattuali che alle responsabilità emerse ed alla sanzionabilità di queste in ossequio ad un generale principio di gradualità.

### **2.1.3. LA CESSAZIONE DALLA FERMA PER MOTIVI DISCIPLINARI**

Come è noto, **la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 66/1° comma, secondo inciso della legge n. 599/1954**, nella parte in cui non prevede il diretto deferimento a Commissione di disciplina anche quando, in base alle risultanze dell'inchiesta formale, venga ritenuto che al sottufficiale sia da infliggere la sanzione della cessazione dalla ferma per motivi disciplinari, in ciò argomentando anche che nel settore dell'impiego civile (artt. 111 ss. T.U. n. 3/1957), quando l'inchiesta

disciplinare abbia messo in evidenza elementi che possono comportare la risoluzione del rapporto d'impiego, è previsto il giudizio di una Commissione di disciplina che garantisca il giusto processo e l'assistenza di un difensore (sentenza C.Cost. 11 - 18 gennaio 1991 n. 17, in G.U. n. 4 - 1<sup>a</sup> serie speciale del 23.01.1991).

Pertanto, **l'Autorità disciplinare che ha ordinato l'inchiesta dovrà ora disporre il deferimento** al giudizio dell'Organo collegiale non solo quando ritenga l'inquisito passibile di perdita del grado, ma **anche nell'ipotesi in cui reputi irrogabile la cessazione dalla ferma per motivi disciplinari**.

**Ne consegue che**, qualora l'inquisito si trovi in ferma, l'Autorità che ha disposto l'inchiesta formale dovrà esplicitare in maniera più articolata il proprio convincimento in ordine alle responsabilità emerse ed alla sanzionabilità di queste. Di conseguenza, in ossequio ad un generale principio di gradualità:

- **ove ritenga che sia da infliggere la sanzione della perdita del grado per rimozione**, dovrà ordinare il deferimento dell'interessato a Commissione di disciplina, alla quale competerà pronunciarsi **sia** sulla irrogabilità della predetta massima sanzione **sia, in subordine** e nella ipotesi in cui abbia ritenuto il giudicando meritevole di conservare il grado, sulla meritevolezza a continuare a prestare servizio nel corpo (ossia sulla irrogabilità della cessazione anticipata dalla ferma);
- **nell'ipotesi, invece, in cui ritenga sufficiente la sanzione della cessazione anticipata dalla ferma per motivi disciplinari**, rimetterà gli atti al giudizio della Commissione di disciplina, la quale dovrà essere chiamata a deliberare **solo** in ordine all'applicabilità di questa sanzione.

## **2.2. ADEMPIMENTI PROCEDURALI**

Nella fase del giudizio del Collegio di disciplina possono ravvisarsi due momenti: quello degli **atti preliminari al giudizio** e quello del **giudizio vero e proprio**.

Le competenze per gli atti preliminari sono attribuite ad autorità diverse. Pertanto, nei paragrafi che seguono la procedura verrà illustrata con riferimento alle distinte autorità cui competono i vari incumbenti.

Anche l'attività dell'Organo collegiale e gli atti ad essa prodromici devono essere compresi entro **precisi termini**, al fine di non pregiudicare l'esercizio dell'azione disciplinare nel suo complesso.

### **2.2.1. I TERMINI**

I termini che devono essere osservati per la fase del giudizio dell'Organo collegiale sono i seguenti:

- a. nei casi in cui il termine perentorio di conclusione del procedimento sia da individuarsi in 90 giorni (ossia quando il procedimento disciplinare viene avviato a seguito di sentenze penali di condanna - od a queste equiparate - per reati non previsti dalla legge n. 97/2001):
- **emanazione del verdetto** dell'Organo collegiale: **entro 70 giorni** decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti, ai quali va sommato l'eventuale periodo di proroga concesso per l'istruttoria dell'ufficiale inquirente;
  - **invio degli atti al Comando Generale:** il verdetto, non appena emanato **ed in plico chiuso e sigillato**, e gli atti preliminari al giudizio del Consiglio o Commissione, devono essere **subito fatti pervenire in originale e copia autentica, in plico chiuso e sigillato**, a mezzo militare corriere, dal Presidente dell'Organo collegiale, unitamente agli atti dell'inchiesta formale ~~ed a quelli preliminari al giudizio del Consiglio o Commissione:~~
    - **se l'inquisito è un ufficiale**, al I Reparto - Ufficio Personale Ufficiali;
    - **se l'inquisito è ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere**, al I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F., corredato di **copia aggiornata** della cartella personale e del foglio matricolare dell'interessato;
- b. nei casi in cui il termine perentorio di conclusione del procedimento sia da individuarsi in 180 giorni (ossia quando il procedimento disciplinare viene avviato a seguito di sentenze penali di condanna - od a queste equiparate - per reati previsti dalla legge n. 97/2001):
- **emanazione del verdetto** dell'Organo collegiale: **entro 140 giorni** decorrenti dalla data di emanazione dell'atto di contestazione degli addebiti;
  - **invio degli atti al Comando Generale:** il verdetto, non appena emanato **ed in plico chiuso e sigillato**, e gli atti preliminari al giudizio del Consiglio o Commissione, devono essere **subito fatti pervenire in originale e copia autentica, in plico chiuso e sigillato**, a mezzo militare corriere, dal Presidente dell'Organo collegiale, unitamente agli atti dell'inchiesta formale ~~ed a quelli preliminari al giudizio del Consiglio o Commissione:~~
    - **se l'inquisito è un ufficiale**, al I Reparto - Ufficio Personale Ufficiali;
    - **se l'inquisito è ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere**, al I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F., corredato di **copia aggiornata** della cartella personale e del foglio matricolare dell'interessato;
- c. **in tutti gli altri casi:**
- **emanazione del verdetto:** **entro 90 giorni** dalla data dell'ordine di deferimento deve essere emanato il verdetto da parte dell'Organo collegiale;
  - **invio degli atti al Comando Generale:** **entro gli stessi termini e con le stesse modalità dei casi precedenti.**

### 2.2.2. CIRCOSTANZE CHE INCIDONO SUL DECORSO DEI TERMINI

Le disposizioni che regolano il procedimento disciplinare nei confronti dei militari del Corpo, prevedono specificamente delle ipotesi in cui nella fase del giudizio innanzi all'Organo collegiale possono intervenire "incidenti procedurali", tali da condizionarne la durata:

a. **intervento di un processo penale** (esercizio dell'azione penale) in ordine agli stessi fatti oggetto di giudizio disciplinare o a fatti ad essi necessariamente connessi.

In particolare, può verificarsi uno dei seguenti casi:

– **è stata già ordinata la convocazione del Consiglio o Commissione di disciplina:** poiché l'intervento del processo penale impedisce la formulazione del giudizio, **il presidente** sospende il procedimento, ne dà comunicazione all'interessato e rimette tutti gli atti all'**autorità che ha ordinato la convocazione**, la quale:

- ove sia la medesima che ha anche ordinato l'inchiesta formale ed il conseguente deferimento, procede alla sospensione del procedimento, con la precisazione che, in ipotesi di riassunzione del procedimento disciplinare, all'invio del nuovo ordine all'ufficiale inquirente conseguirà la revoca dell'ordine di deferimento all'Organo collegiale;
- di converso, rimette a sua volta gli atti all'autorità che ha ordinato l'inchiesta formale ed il deferimento, la quale procede come indicato nel precedente alinea;

– **l'autorità che ha avviato l'inchiesta ha già avanzato proposta** di adozione della sospensione disciplinare (dall'impiego, dal servizio, dalle funzioni o dalle attribuzioni del grado), ovvero l'Organo collegiale ha già pronunciato il verdetto, la sospensione del procedimento è ordinata dall'**autorità disciplinare competente all'emanazione del provvedimento finale**, la quale ne fa dare comunicazione all'interessato e rimette tutti gli atti all'autorità che ha disposto l'inchiesta, per l'espletamento dei relativi incombenzi;

b. **legittimo impedimento del giudicando o di uno dei membri dell'Organo collegiale** a presenziare alla riunione di quest'ultimo, di cui si tratta nei due paragrafi che seguono;

c. **necessità di un supplemento di istruttoria**, per il quale si rinvia a quanto già detto.

### 2.2.3. SEGUE: IMPEDIMENTO DEL GIUDICANDO

Sia la L. n. 113/1954 sia la L. n. 599/1954 prevedono che, se il giudicando non si presenta e non fa constare di essere legittimamente impedito, si proceda in sua assenza.

Per quanto nessuna norma specifichi in dettaglio la procedura da seguire in tale circostanza, è evidente che:

– **la legittimità o meno dell'impedimento deve essere valutata dal collegio;**

- **ove l'inquisito sia ritenuto legittimamente assente, la seduta viene rinviata.**

Per la valutazione dell'impedimento de quo e dell'idoneità di questo a giustificare il rinvio della seduta, deve farsi riferimento al generale **concetto di causa di forza maggiore**.

La sussistenza di tale presupposto, necessario affinché il rinvio della seduta sia legittimo, richiede che l'assenza dell'inquisito sia:

- fatta da questi constare opportunamente e previamente allo svolgimento della seduta;
- imputabile a **causa esterna alla volontà** dello stesso, tale da impedirgli la presenza alla seduta (es.: malattia che lo renda intrasportabile, condizioni mentali o psicologiche temporanee tali da inibirgli il pieno esercizio del diritto di difesa).

In linea generale, sussistendo in capo all'inquisito il **diritto di partecipare** alla riunione **e di difendersi** personalmente, i Consigli o le Commissioni di disciplina non possono in alcun modo pronunciarsi qualora l'interessato abbia comprovato la sussistenza di un impedimento alla partecipazione alle sedute. A tal proposito va precisato che anche la facoltà conferita di farsi assistere da un difensore costituisce una garanzia di difesa ulteriore, ma in assenza di specifiche disposizioni in tal senso, non può ritenersi sostitutiva del diritto di difendersi personalmente.

Riguardo a tale **impedimento** va, tuttavia, evidenziato che deve consistere in una **vera e propria impossibilità a partecipare** alla seduta, non potendosi ritenere sufficiente un qualsiasi stato di infermità, indipendentemente dalla sua natura e dalle sue effettive conseguenze.

L'inquisito dovrà pertanto produrre una certificazione medica che non si limiti ad attestare la sussistenza di un'infermità, ma che precisi in modo chiaro ed espresso, qualora ciò non risulti evidente secondo comuni regole di esperienza, che l'infermità stessa comporta l'impossibilità a partecipare alla seduta. Fermo restando che nulla vieta, per agevolare la presenza dell'interessato, all'Organo collegiale di riunirsi presso un luogo che sia di facile raggiungimento da parte del giudicante e, quindi, ne assicuri la presenza.

In mancanza di una siffatta certificazione l'Organo giudicante potrà senz'altro pronunciarsi anche senza aver sentito l'inquisito<sup>135</sup>.

In ordine alla idoneità della certificazione prodotta dall'interessato al Collegio ed al decorso dei termini perentori previsti per la conclusione del procedimento, si rimanda a quanto già esplicitato nel paragrafo concernente la sospensione del procedimento.

È appena il caso di precisare che **se l'impedimento è definitivo**, così come per l'inchiesta formale, anche il Consiglio o Commissione di disciplina **dovrà rimettere gli atti all'Autorità competente per disporre la conseguente archiviazione del procedimento**.

---

<sup>135</sup> In tal senso C.d.S. - Sez. III - parere n. 598/2001 del 24 aprile 2001.

**Qualora invece l'impedimento derivi dalla volontà dell'inquisito di sottrarsi alle ricerche per la consegna dell'ordine di convocazione, ovvero questi tergiversi, o respinga l'invito a presentarsi, l'Organo collegiale potrà legittimamente procedere nella contumacia del giudicando.**

#### **2.2.4. SEGUE: IMPEDIMENTO DI UN MEMBRO DELL'ORGANO COLLEGIALE**

L'impedimento di uno dei componenti del Consiglio o Commissione comporta, analogamente a quanto previsto nel paragrafo che precede, il **rinvio della seduta**.

Anche in questo caso, tuttavia, posto che tale evenienza non può ritenersi idonea a giustificare il superamento dei termini perentori previsti dalla legge per la conclusione del procedimento, il Presidente del Collegio dovrà valutare se l'impedimento è di breve durata e, comunque, non è tale da pregiudicare la tempistica complessiva del procedimento, ovvero sia opportuno comunicare la circostanza tempestivamente all'Autorità che ha provveduto alla nomina del Collegio per un'eventuale celere sostituzione del membro impedito.

Se, invece, l'impedimento è di carattere duraturo, o addirittura definitivo, l'autorità competente alla nomina e convocazione del collegio provvederà subito alla **sostituzione** del membro impossibilitato a prendere parte alla seduta, nei modi e nei termini previsti per l'ipotesi di ricusazione.

La sostituzione del membro e la nuova composizione del collegio dovrà quindi essere portata a conoscenza dell'inquisito, che potrà ricusare una sola volta il membro subentrato nel collegio.

#### **2.2.5. ATTI DELL'AUTORITÀ CHE ORDINA IL DEFERIMENTO**

Sono i seguenti:

##### **a. emanazione della determinazione di deferimento.**

**Al deferimento provvede la stessa Autorità che ha disposto l'inchiesta formale.** Nell'ipotesi in cui tale Autorità, sulla base delle risultanze dell'inchiesta, avanzi proposta di inflizione della sospensione disciplinare (dall'impiego, dal servizio, dalle funzioni o attribuzioni del grado, secondo i casi), il deferimento può, comunque, essere disposto dal Comandante Generale (art. 65, ult. comma, L. n. 599/1954 ed art. 45, 1° comma, L. n. 833/1961), ove l'inchiesta formale sia stata ordinata dal Comandante Regionale od equiparato.

La determinazione di deferimento ordinariamente è implicita nell'atto di formazione e convocazione dell'Organo collegiale. Pertanto - tranne nelle ipotesi in cui non coincidano le competenze, rispettivamente, per il deferimento e la nomina e

convocazione - a quanto sopra, nonché agli adempimenti di cui alle successive lettere **b.** e **c.** si procede, **contestualmente**, con **unico atto**.

Altrimenti, nell'ordine di deferimento sarà indicata la diversa autorità alla quale spettano la nomina e convocazione del Collegio;

**b. nomina del Collegio.**

Viene nominato (dalla medesima autorità che ha proceduto al deferimento o, nel caso in cui siano distinte le competenze, da quella indicata nell'ordine di deferimento stesso) con atto nel quale debbono essere indicati:

- autorità che ha ordinato il deferimento (se diversa da quella che provvede alla nomina);
- autorità che provvede alla nomina;
- riferimento agli atti dell'inchiesta;
- indicazione del giudicando, completa di tutte le generalità;
- designazione dei componenti del Collegio, con indicazione del loro grado, posizione di stato, incarico in seno al Collegio stesso.

La composizione del Collegio è puntualmente disciplinata:

- per gli ufficiali, dagli artt. 79, 80 e 81 della L. n. 113/1954 e dagli artt. 5 e 6 della L. n. 1089/1959, così come modificati dall'art. 38 bis del D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 69;
- per ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanzieri, dall'art. 68 della L. n. 599/1954, fermo restando che ove si tratti di più giudicanti, il Collegio è formato in relazione al più elevato in grado;

**c. convocazione del Collegio.**

È ordinata mediante **lo stesso atto con il quale si procede alla nomina** (che può essere, come si è già detto, contestuale o meno al deferimento) che deve, quindi, recare le seguenti ulteriori indicazioni:

- accenni sommari alla procedura ed ai termini da osservare;
- quesito posto al Collegio perché dichiarare: "*se a suo giudizio, l'inquisito (specificato con tutte le generalità) sia meritevole di conservare il grado*". Si richiama inoltre l'osservanza delle disposizioni circa l'ipotesi in cui il giudicando sia in ferma e si debba procedere, quindi, alla deliberazione prevista in quel contesto;
- luogo della riunione;
- delega al Presidente di fissare la data e l'ora in cui avverrà la riunione;

**d. richiesta della dichiarazione di non incompatibilità.**

È rivolta al presidente ed ai membri designati, ai sensi dell'art. 83 della legge n. 113/1954, ovvero dell'art. 70 della legge n. 599/1954. Le dichiarazioni vengono rimesse immediatamente al Presidente;

**e. comunicazione al giudicando:**

- del suo deferimento al Collegio;
- della composizione del Collegio;
- della **facoltà di ricusare**, per una volta sola, con istanza non motivata a mezzo telegramma postale da far pervenire entro due giorni dalla ricezione della comunicazione:
  - uno o due componenti, **se il giudicando è un ufficiale**;
  - un componente, **se il giudicando è un sottufficiale, appuntato o finanziere**.

Qualora il giudicando eserciti la facoltà in questione, il componente ricusato viene sostituito dalla stessa autorità che ha proceduto alla nomina e convocazione del collegio. Il nuovo membro designato deve essere reso noto al giudicando;
- della facoltà di presentazione al Presidente di ulteriori elementi difensivi, anche prima della riunione dell'Organo collegiale;

f. **trasmissione:**

- **a tutti i componenti**, dell'ordine di convocazione;
- **al Presidente:**
  - degli atti d'inchiesta, **tranne il rapporto finale dell'ufficiale inquirente ed i pareri delle autorità gerarchiche, ove previsti**;
  - di copia del libretto personale per gli ufficiali (stato di servizio, raccolta documentazione caratteristica e parte 3<sup>^</sup> relativa alle sanzioni disciplinari di corpo);
  - di copia del foglio matricolare (comprensiva dello specchio delle punizioni e di quello relativo alle classifiche riportate in sede di note caratteristiche) e della cartella personale (raccolta documenti caratteristici) per ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari;
  - di copia dei documenti originali di carattere riservato dati in visione all'inquisito in stralcio in sede di inchiesta formale, affinché tutti i membri del Collegio ne prendano riservata visione;
- **al Comando Generale, I Reparto - Ufficio Pe.I.S.A.F.:**
  - di copia dell'ordine di deferimento, nomina e convocazione;
  - del rapporto finale dell'ufficiale inquirente;
  - dell'attestazione di controllo della legittimità dell'inchiesta formale.

#### **2.2.6. ATTI DEL PRESIDENTE DELL'ORGANO COLLEGIALE**

Ricevuti gli atti dall'Autorità che ha convocato il Collegio, il Presidente:

- a. **fa impiantare** dal membro segretario **apposito indice**, nel quale - con la stessa forma prevista per l'indice degli atti dell'inchiesta formale - dovranno essere descritti l'ordine di deferimento, nomina e convocazione nonchè, in ordine cronologico, tutti gli atti

ricevuti (ad esclusione di quelli già elencati nell'indice degli atti dell'inchiesta formale) e quelli posti in essere (ad esclusione del verbale contenente il verdetto);

b. **fissa giorno, ora e luogo della riunione e ne dà comunicazione** ai membri ed al giudicando, il quale deve essere, nell'occasione, avvertito che, qualora non si presenterà o non certificherà un legittimo impedimento, la riunione dell'Organo collegiale avverrà in sua assenza;

c. **comunica al giudicando:**

- la data fissata per la riunione **almeno 20 giorni prima** della stessa, essendo questo un termine a difesa non comprimibile, se non in casi del tutto eccezionali, allorquando la riduzione del termine è necessaria per il rispetto del termine perentorio fissato dalla legge per la conclusione del procedimento e, comunque, non lede di fatto il diritto alla difesa dell'inquisito<sup>136</sup>;
- **se trattasi di ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere**, la facoltà di farsi assistere da un ufficiale difensore (facoltà che permane anche nell'ipotesi di procedimento unico).

Al riguardo in tal ultimo caso il giudicando deve essere invitato a dichiarare per iscritto, **entro 10 giorni:**

- da quale ufficiale in servizio intenda essere assistito, in qualità di difensore di fiducia;
- se, rinunciando alla facoltà di nomina di un ufficiale difensore di fiducia, preferisca farsi assistere da un difensore designato d'ufficio dal Presidente della Commissione di disciplina, **che successivamente gli comunicherà il nominativo prescelto;**
- se intenda rinunciare in toto alla facoltà di farsi assistere da un ufficiale difensore.

La dichiarazione dell'inquisito, nonchè l'eventuale ordine relativo alla designazione d'ufficio, devono essere allegati agli atti della Commissione;

- che a collegio riunito può esporre le proprie ragioni a difesa o esibire una memoria difensiva (anche a mezzo dell'ufficiale difensore, ove previsto), anche già redatta in precedenza, ed unirvi nuovi documenti.

---

<sup>136</sup> Cfr. C.d.S. - Sez. VI - Dec. n. 7281/2004, nella quale il Supremo Consesso Amministrativo ha affermato la natura non perentoria del termine in parola, in assenza di un concreto profilo di pregiudizio per l'incolpato. Nell'occasione viene anche richiamata la precedente giurisprudenza che ha sancito l'ordinatorietà dei termini intermedi del procedimento disciplinare stabiliti dal D.P.R. n. 3/57, chiarendo che tale carattere si evince non solo dal dato letterale della norma richiamata, ma anche dal necessario coordinamento di questi con la previsione dell'art. 9, comma 2, della legge n. 19/90 che ha invero previsto un termine perentorio molto breve per lo svolgimento dell'intero procedimento (sul tema vds anche Corte Costituzionale - sentenza n. 197/99; C.d.S. - Ad. Plen. - n. 4 del 25 gennaio 2000; C.d.S. - Comm. Spec. Pubbl. Imp. - parere dell'11 novembre 1991; C.d.S. - Sez. VI - dec. n. 768/79; idem n. 321/68).

Attesa la **necessità di comprimere i tempi** entro i quali devono essere adempiuti tutti gli incumbenti spettanti al Presidente del Collegio, è **opportuno che le comunicazioni al giudicando vengano operate con unico atto**;

- d. **esamina gli atti e ne rilascia dichiarazione** da unire al fascicolo del Collegio;
- e. **trasmette la documentazione agli altri componenti** perchè la esaminino ed acquisisce agli atti la relativa dichiarazione di ogni membro;
- f. ove l'inquisito (ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere), avvalendosi della facoltà concessagli, abbia deciso di farsi assistere da un **difensore**:
  - **comunica all'ufficiale scelto dal giudicando o designato d'ufficio**:
    - l'incarico affidatogli, informandone il Comando dal quale dipende;
    - che nel tempo di **10 giorni**, potrà prendere visione degli atti dell'inchiesta, nonchè della cartella personale e del foglio matricolare del giudicando;
  - **acquisisce agli atti del Collegio le dichiarazioni con le quali l'ufficiale difensore** (che deve essere un ufficiale in servizio di grado inferiore a quello rivestito dal Presidente dell'Organo collegiale - art. 73 L. n. 599/1954), nell'ordine:
    - accetta l'incarico (l'ufficiale designato d'ufficio dal Presidente non può però rifiutarsi - art. 73 L. n. 599/1954), precisando di non trovarsi in alcuna delle **condizioni di incompatibilità** di cui all'art. 70 L. n. 599/1954;
    - attesta di aver preso cognizione di tutti gli atti raccolti in sede di inchiesta formale, nonchè della cartella personale e del foglio matricolare del giudicando, di non richiedere altri documenti oltre quelli acquisiti agli atti del Collegio, altri testi o supplementi di indagini.

Sulle eventuali richieste di altri documenti, di supplementi di indagini e di escussione di testi avanzate dall'ufficiale difensore o, direttamente, dal giudicando, si pronuncia l'Organo collegiale nel corso dell'apposita seduta:

- disponendo, in caso affermativo, un supplemento d'istruttoria;
- dando atto, in caso negativo, del rigetto della richiesta e proseguendo i lavori.

### **2.2.7. SEDUTA DEL COLLEGIO**

Le modalità di svolgimento della seduta dell'Organo collegiale sono **dettagliatamente previste** dall'art. 87 della L. n. 113/1954 e dagli artt. 57, 58 e 59 del D.M. 18.04.1936 per gli ufficiali nonchè dall'art. 74 della legge n. 599/1954 e dal titolo I capo IV sez. II par. 57 del D.M. 15.09.1955 per gli ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari.

Vale solo ribadire che:

- il verdetto deve essere pronunciato **dopo aver fatto allontanare l'inquisito e il difensore**, ove ne sia prevista la nomina;

- la **votazione** deve essere **segreta** (a mezzo di palle bianche e nere o altro simile mezzo anonimo)<sup>137</sup>;
- il verdetto **non deve essere comunicato all'inquisito**.

### 2.2.8. IL PROCESSO VERBALE

Il processo verbale della seduta dell'Organo collegiale:

- viene redatto nel corso della seduta stessa dal membro segretario;
- descrive l'intera procedura di cui ai dd.mm. innanzi richiamati, con l'espressa assicurazione del fatto che tutti i membri dell'Organo collegiale hanno preso visione degli atti dell'inchiesta, nonché della **documentazione caratteristica e matricolare del giudicando**;
- contiene, dopo l'indicazione del giudizio sulla meritevolezza a mantenere o meno il grado, le **esplicite ed esaustive motivazioni** sottese al giudizio stesso, espresse dal Consiglio/Commissione di disciplina **nella sua collegialità**;
- viene letto e firmato da tutti i componenti del Collegio al termine della seduta;
- è l'unica fonte per affermare la legittimità della seduta.

### 2.2.9. CASI PARTICOLARI DI COMPETENZA

Si è già accennato che **non sempre si verifica coincidenza tra l'Autorità che ha ordinato il deferimento e quella cui spettano la nomina e la convocazione** dall'Organo collegiale.

Infatti, **in talune ipotesi** la legge disciplina **distintamente** le due competenze. In particolare, in caso di **inchiesta svolta nei confronti di un ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere**:

- **la competenza** ad ordinare la nomina e convocazione del Collegio **spetta alla stessa autorità** che ha disposto il deferimento, nei casi di inchiesta avviata:
  - dal Comandante Generale;
  - dal Comandante Regionale od equiparato, sempre che all'atto del deferimento il giudicando non si trovi a dipendere, per impiego o residenza, da un Comandante diverso;
- **al contrario** il Collegio sarà nominato e convocato dal Comandante Regionale od equiparato - dal quale il militare dipende, per ragioni di impiego se in servizio, per residenza negli altri casi - indicato nell'ordine di deferimento emanato da Autorità diversa, nelle ipotesi in cui:
  - il deferimento dell'interessato a Commissione di disciplina sia stato disposto dal Comandante Generale:

<sup>137</sup> Cfr. C.d.S. - Sez. III - parere n. 1110/2002 in data 22 ottobre 2002.

- ❖ in seguito ad inchiesta formale dal medesimo ordinata ai sensi dell'art. 65, 5° comma, della L. n. 599/1954;
- ❖ in difformità alla proposta di irrogazione di una sanzione disciplinare di stato non espulsiva avanzata dal Comandante Regionale od equiparato (artt. 66 L. n. 599/1954 e 46 L. n. 833/1961);
- all'atto del deferimento il giudicando si trovi a dipendere da un Comandante Regionale od equiparato diverso da quello che ha ordinato l'inchiesta (art. 69 L. n. 599/1954).

Se l'Autorità che ha deciso il deferimento non riveste anche la competenza a nominare e convocare il Collegio, rimette il fascicolo dell'inchiesta all'Autorità competente, la quale provvede agli incombeni prescritti.

#### **2.2.10. COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO O COMMISSIONE DI DISCIPLINA E CAUSE DI INCOMPATIBILITÀ**

Sono **puntualmente indicate** nelle seguenti disposizioni di legge, alle quali pertanto si fa integralmente rinvio:

- ufficiali: artt. 80 - 81 - 82 - 83 L. n. 113/1954, artt. 5 e 6 della L. n. 1089/1959 ed art. 38 bis del D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 69;
- ispettori e sovrintendenti: artt. 68 e 70 L. n. 599/1954;
- appuntati e finanziari: stesse norme previste per gli ispettori ed i sovrintendenti, in virtù del rinvio operato dall'art. 46 ult. co. L. n. 833/1961.

### **2.3. IL SUPPLEMENTO D'ISTRUTTORIA RICHIESTO DALL'ORGANO COLLEGIALE**

#### **2.3.1. GENERALITÀ**

Gli articoli 87 della legge n. 113/1954 e 74 della legge n. 599/1954 prevedono che, **qualora l'Organo collegiale ritenga di non poter esprimere il proprio giudizio senza un supplemento d'istruttoria, il procedimento venga sospeso e gli atti vengano restituiti all'Autorità che ha ordinato la convocazione, indicando i punti su cui si ravvisa la necessità di ulteriori indagini.**

#### **2.3.2. FINALITÀ**

In primo luogo **va escluso che** il supplemento d'istruttoria **possa consentire la contestazione di nuovi addebiti.** Infatti, tale attività **consiste esclusivamente nello svolgimento di ulteriori indagini su fatti che siano già stati contestati** dall'ufficiale inquirente, al fine di ottenere ulteriori elementi di valutazione rispetto a quelli già raccolti nell'inchiesta formale.

Viceversa, **qualora emergano** nel corso della seduta dell'Organo collegiale **fatti diversi** da quelli contestati nell'inchiesta formale, il Presidente del Collegio provvederà a fare rapporto sugli stessi all'Autorità competente ai fini dell'**avvio di una nuova inchiesta**, senza, comunque, che ciò pregiudichi o limiti le valutazioni su quella già conclusa, relativamente agli addebiti in quest'ultima contestati.

Inoltre, va sottolineato che **disporre un supplemento di istruttoria costituisce per il Collegio un atto doveroso quando ne ricorrano le condizioni**. Infatti, va assolutamente evitato che l'Organo collegiale esprima il proprio verdetto sulla base di elementi palesemente insufficienti a fornire un quadro completo ed esaustivo sulla meritevolezza dell'incolpato di conservare il grado o permanere in ferma.

### **2.3.3. ADEMPIMENTI PROCEDURALI**

Esaurita la trattazione orale il Collegio, se ritiene di non poter esprimere il proprio giudizio senza un supplemento di istruttoria, **sospende il procedimento dando atto a verbale della circostanza e dei punti sui quali ritiene necessari gli approfondimenti**.

Il Presidente dell'Organo collegiale **rimette** quindi **gli atti** dell'inchiesta **all'autorità che ha ordinato la convocazione**, indicando, **dettagliatamente**, i punti sui quali si ravvisano necessarie ulteriori indagini ed i termini concessi per l'espletamento delle stesse.

Relativamente alla prescrizione secondo cui l'esecuzione delle ulteriori indagini va affidata allo stesso inquirente che ha condotto l'inchiesta formale, si precisa che, qualora nel frattempo sia intervenuta una delle cause che legittimano la sostituzione dell'inquirente stesso, si farà naturalmente luogo alla **nomina di un altro ufficiale**.

Essendo ormai il procedimento entrato sulla sfera di competenza del Presidente dell'Organo collegiale, l'inquisito non è ammesso a presentare difese all'inquirente, quest'ultimo non deve operare alcuna comunicazione all'inquisito nè rivolgergli richiesta di sorta (essendo solo l'Organo collegiale deputato in questa fase a rivolgere, ove ritenga, domande all'inquisito nel corso della seduta), non può esprimere apprezzamenti, nè questi potranno essere formulati e/o comunque fatti pervenire all'Organo collegiale da qualsivoglia autorità gerarchica. Esperite le ulteriori indagini richieste, l'inquirente restituirà gli atti dell'inchiesta all'Autorità che ha ordinato la convocazione del Collegio, la quale, a sua volta, li restituirà al Presidente dell'Organo collegiale.

Ricevuti in restituzione gli atti dell'inchiesta con il supplemento d'istruttoria, il Presidente dell'Organo collegiale **rinnova gli adempimenti di rito** (ad esclusione, ovviamente, di quelli relativi alla nomina del difensore in quanto già posti in essere), con l'avvertenza, in particolare, che dovrà essere data **comunicazione all'inquisito** (ed al suo difensore se trattasi di ispettore, sovrintendente, appuntato o finanziere) **della facoltà di**

**prendere visione, nel tempo di 10 giorni, dei documenti ulteriormente raccolti, onde concedergli l'esercizio delle facoltà spettantigli.**

#### **2.3.4. INFLUENZA SUL DECORSO DEI TERMINI**

Nell'ipotesi in cui siano applicabili:

- a. **i termini della L. n. 19/1990** o della L. n. 97/2001, la necessità di disporre un supplemento d'istruttoria **non legittima, comunque, alcuna proroga del termine** prescritto per la conclusione del procedimento.  
Pertanto in relazione ai termini imposti per l'intera procedura, il Presidente dell'Organo collegiale:
  - nello stesso atto con cui rimette i documenti dell'inchiesta all'autorità che ha ordinato la convocazione, **indicherà il termine entro il quale gli stessi dovranno essergli restituiti con le risultanze degli ulteriori accertamenti.** Tale termine dovrà essere determinato con riferimento alla complessità degli accertamenti stessi e, comunque, **non potrà essere superiore a 30 giorni;**
  - **successivamente** alla ricezione degli atti, dovrà far pervenire tempestivamente al Comando Generale il verdetto dell'Organo collegiale e tutti gli atti del procedimento disciplinare;
- b. **le prescrizioni di cui all'art. 120 del T.U. n. 3/1957,** il verbale della seduta nel corso della quale viene disposto il supplemento d'istruttoria ha **efficacia interruttiva** del termine decadenziale di 90 giorni. Sarà, pertanto, sufficiente che la successiva seduta nella quale verrà espresso il verdetto venga tenuta **entro i 90 giorni successivi** alla precedente. All'uopo il Presidente dell'Organo collegiale provvederà ad assegnare un **congruo termine** per l'esecuzione delle ulteriori indagini.

#### **2.4. IL VERDETTO DELL'ORGANO COLLEGIALE**

##### **2.4.1. GENERALITÀ**

La seduta dell'Organo collegiale si conclude con l'emissione del verdetto sulla meritevolezza dell'incolpato di conservare il grado, ovvero di permanere in ferma. Il giudizio del Consiglio o della Commissione di disciplina:

- rientra nel genus degli atti complessi e più specificamente in quello degli **atti collegiali**, perchè le volontà dei membri che compongono la maggioranza si fondono nell'unica manifestazione che l'ordinamento assume a volontà del Collegio;
- **viene espresso a maggioranza**, che in relazione al numero dei votanti non può che essere **assoluta**, non essendo ammessa l'astensione. **La votazione è segreta e non sono previsti strumenti per far risultare l'eventuale dissenso di uno dei membri del Collegio.** In conformità alla decisione assunta, come detto, a maggioranza assoluta,

l'Organo collegiale provvede ad esplicitare dettagliatamente ed esaustivamente le motivazioni sottese al giudizio medesimo senza alcuna indicazione del quorum deliberativo. In particolare, nella compilazione del verbale, **non deve** essere riportata la locuzione "all'unanimità (ovvero a maggioranza dei voti)", nella parte relativa all'esito della votazione, in quanto non rispondente alla segretezza del voto;

- è assimilabile ad un **atto di valutazione** (o apprezzamento). Infatti, presuppone un processo di apprendimento ed una acquisizione di scienza e si risolve nell'enunciazione di un giudizio estimativo che dovrà tenere conto di tutti gli elementi acquisiti nel procedimento. In particolare, all'interno del verbale della seduta della commissione dovrà essere redatta un'idonea motivazione la quale dovrà dare contezza, in modo esaustivo e dettagliato, delle seguenti circostanze:
  - elementi di fatto a favore e a sfavore dell'inquisito rilevati dall'istruttoria esperita, evidenziando quindi le relative fonti di prova e l'attendibilità delle stesse;
  - ulteriori situazioni che possano attenuare o aggravare il comportamento posto in essere dall'incolpato;
  - ponderazione degli interessi pubblici e privati, alla luce delle risultanze dell'accertamento amministrativo, attribuendo responsabilmente a questi ultimi una valenza inversamente proporzionale alla gravità della condotta ascritta al manchevole.
- al pari del rapporto finale dell'ufficiale inquirente **s'inserisce nel processo decisionale dell'Autorità competente all'adozione del provvedimento finale** e, quindi, in quanto atto infraprocedimentale, non è autonomamente impugnabile. Ogni censura di illegittimità che lo riguardi può quindi essere proposta solo in sede di impugnativa del provvedimento finale.

#### 2.4.2. INFLUENZA SULLA DECISIONE FINALE

Occorre precisare in che misura il giudizio dell'Organo collegiale possa influire sull'adozione del provvedimento finale. A tal proposito:

- le leggi sullo stato degli **ufficiali e degli ispettori e sovrintendenti** stabiliscono che **l'Autorità competente ad emettere il provvedimento finale può discostarsi sia favorevolmente che sfavorevolmente dal verdetto** dell'Organo collegiale, che in questo caso rientra nel genus dei pareri necessari, ma non vincolanti;
- la legge sullo stato degli **appuntati e finanziari non consente la reformatio in peius** del verdetto della Commissione di disciplina. Quindi in tal caso il verdetto costituisce un parere necessario e parzialmente vincolante.

Comunque va sottolineato che in entrambi i casi l'autorità cui compete l'adozione del provvedimento finale, qualora intenda discostarsi dal verdetto dell'Organo collegiale, **deve motivare** analiticamente le ragioni della sua decisione. In particolare deve ritenersi

che il **potere di revisione in peius** delle deliberazioni collegiali possa riferirsi solo a **casi di assoluta gravità**, ossia ad ipotesi del tutto eccezionali o extra ordinem nel contesto delle quali al decidente è consentito di valorizzare elementi o presupposti di ordine prospettico generale non tenuti adeguatamente presenti dall'organo istruttorio. Ne consegue che l'Autorità decidente che fa uso di tale facoltà non può limitarsi ad esporre le ragioni in base alle quali non conviene col diverso e meno afflittivo giudizio espresso dall'Organo collegiale, non potendo limitarsi a sostituire la propria all'altrui valutazione di merito, ma deve, invece, concretamente individuare le circostanze "eccezionali" che impongono di disattendere la proposta formulata all'esito del giusto procedimento e con la piena garanzia del contraddittorio<sup>138</sup>.

### 2.4.3. IN PARTICOLARE: IL GIUDIZIO

Si è detto che il verdetto dell'Organo collegiale è costituito da una valutazione che culmina nell'affermazione della meritevolezza dell'incolpato di conservare il grado o permanere in ferma. Al riguardo vale precisare che:

- a. quanto alla natura, non vi sono dubbi sul suo **carattere discrezionale**. Pertanto in sede giurisdizionale non è censurabile nel merito, poichè il giudice amministrativo non può sindacare l'applicazione dei principi di convenienza amministrativa che sta alla base del verdetto dell'Organo collegiale. Le uniche censure ammissibili sono quelle che riguardano i vari profili dell'eccesso di potere;
- b. **gli aspetti investiti dalla valutazione** dell'Organo collegiale, proprio perchè questa è diretta a verificare la meritevolezza di conservare il grado o permanere in ferma, **devono riferirsi al complesso della figura morale dell'inquisito quale emerge dagli atti del procedimento**. Pertanto:
  - il quesito da sottoporre al Collegio è unico anche se ad un militare sono stati contestati più addebiti;
  - **devono essere esaminati dal Collegio non solo la condotta posta in essere, ma anche tutti i precedenti disciplinari e di servizio dell'incolpato risultanti dagli atti trasmessi;**
  - il Collegio **può tener conto anche del contegno tenuto dall'incolpato nel corso del procedimento**.

---

<sup>138</sup> C.d.S. - Sez. IV - 4 giugno 2002, n. 5370 e, da ultimo, in senso conforme C.d.S. - Sez. IV - 21 febbraio 2006, n.810.

## TITOLO QUINTO

### IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE DI CORPO

#### 1. CARATTERI

Il procedimento disciplinare volto all'irrogazione di una sanzione di corpo, ai sensi dell'art. 59 del R.D.M., presenta due **caratteri fondamentali e peculiari**: quello di dover essere **instaurato senza ritardo** e quello di **svolgersi oralmente**, senza che con ciò vengano sacrificati i diritti dell'incolpato alla difesa ed una valutazione attenta e serena dei fatti che gli sono attribuiti. In tal senso deve leggersi la previsione, pur se generica, della norma.

Il dovere di **procedere senza ritardo** opera, inoltre, non solo nel momento della instaurazione del procedimento, ma anche per il compimento di tutti gli atti necessari per pervenire alla sua definizione, che deve aver corso **senza pause ingiustificate**. Anche il **principio dell'oralità** risponde ad esigenze di **snellezza e brevità**.

Salvo quanto è previsto dall'art. 66 comma 2 R.D.M. per l'irrogazione della consegna di rigore, le fasi orali del procedimento disciplinare sono poi comprese (tranne che per le infrazioni punibili con il richiamo) tra due atti fondamentali (il **rapporto** ed il **provvedimento sanzionatorio**), che devono essere redatti comunque in **forma scritta**, in funzione evidentemente di garanzia per l'incolpato.

In ossequio al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, preliminare all'avvio del procedimento disciplinare è naturalmente la formazione del convincimento in ordine sia alla sussistenza sia alla gravità della mancanza attribuita al militare. Tale convincimento non può, quindi, prescindere dall'acquisizione di tutti gli elementi necessari per valutare la condotta dell'interessato.

#### 2. LA PROCEDURA DI RILEVAMENTO DELL'INFRAZIONE ED IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

L'art. 58 R.D.M. disciplina la procedura da seguire nel rilevare l'infrazione prevedendo che ogni superiore che rilevi l'infrazione disciplinare, per la quale non sia egli stesso competente ad infliggere la sanzione, deve **far constatare la mancanza** al trasgressore, **procedere alla sua identificazione** e **fare rapporto** senza ritardo alla competente Autorità disciplinare, allo scopo di consentire una tempestiva instaurazione del relativo procedimento disciplinare.

Il rapporto deve indicare con chiarezza e concisione ogni elemento di fatto obiettivo, utile a configurare esattamente l'infrazione. In ogni caso, al fine di evitare di influenzare il giudizio valutativo dell'Autorità disciplinare, nel rapporto non devono essere formulate proposte relative alla specie ed alla entità della sanzione.

Se il superiore che ha rilevato l'infrazione ed il militare che l'ha commessa appartengono allo stesso Comando di Corpo, il rapporto è inviato:

- a. direttamente al Comandante di reparto, se comune ad entrambi i militari;
- b. per via gerarchica al Comandante del Corpo, se trattasi di militare di altro reparto.

Per il personale imbarcato il rapporto viene inviato al Comandante della nave.

Negli altri casi il superiore, tramite il proprio Comando di Corpo o Ente, invia il rapporto al Comando di Corpo da cui il trasgressore dipende.

I Generali, gli Ammiragli, i Colonnelli, i Capitani di vascello e gli ufficiali di grado inferiore investiti delle funzioni di comandante di corpo, anche se di Forza Armata o di Corpo armato diversi, inviano il rapporto direttamente al Comandante del Corpo da cui dipende il militare che ha commesso l'infrazione.

Come si è già visto, anche per l'esercizio della disciplina di Corpo il principio di buon andamento dell'attività amministrativa impone di far precedere all'avvio di un procedimento disciplinare la formazione del **convincimento in ordine sia alla sussistenza sia alla gravità della mancanza** attribuita al militare. Tale convincimento non può quindi prescindere dall'esecuzione degli **accertamenti preliminari**, vale a dire dall'acquisizione di tutti gli elementi necessari per valutare la condotta dell'interessato.

Terminati tali accertamenti, qualora formato il convincimento sulla sussistenza di una condotta passibile di sanzione disciplinare di corpo, la competente Autorità disciplinare procede all'avvio del relativo procedimento con la notifica della **contestazione degli addebiti** al militare, con la quale si porta a conoscenza dello stesso l'imputazione dei fatti che, ad avviso dell'autorità procedente, costituiscono illecito disciplinare, unitamente all'invito a prendere visione degli atti già raccolti.

Quanto alla **forma**, la contestazione degli addebiti, al duplice fine di evitare equivoci e di porre in condizione l'interessato di conoscere esattamente la condotta materiale oggetto del procedimento e, quindi, di esercitare a pieno le proprie difese, è opportuno che venga redatta **per iscritto** (fatta eccezione, si ribadisce, per l'irrogazione del richiamo).

Relativamente al **contenuto**, la contestazione degli addebiti deve essere puntuale e tale da consentire una precisa individuazione sia del comportamento che si intende sanzionare, sia delle circostanze di tempo e di luogo ad esso relative. Pertanto è illegittimo l'atto che, invece di specificare gli elementi di fatto sui quali l'addebito è fondato, si limiti ad un generico riferimento ad una condotta riprovevole o lesiva del prestigio del Corpo. La contestazione degli addebiti non dovrà contenere, comunque, l'indicazione delle sanzioni applicabili.

### 3. PROCEDURA PER INFLIGGERE LA CONSEGNA DI RIGORE (ART. 66 R.D.M.)

Ogniquale volta la condotta risulti, anche solo astrattamente, riconducibile ad una delle ipotesi tassativamente previste nell'allegato C del R.D.M. ed integri, conseguentemente, una violazione punibile con la massima sanzione di corpo della consegna di rigore, occorre osservare il **procedimento tipico** previsto dagli artt. 66, 67 e 68 R.D.M., a prescindere dalla sanzione che verrà irrogata (che potrà anche essere un "rimprovero" o una "consegna").

La procedura per l'inflizione della consegna di rigore consta di **tre fasi** diverse: **preparatoria, istruttoria, deliberativa**.

La prima fase attiene alla nomina della commissione consultiva, all'invito a designare il militare difensore di fiducia o, eventualmente, alla nomina del difensore d'ufficio ed alla fissazione del giorno della trattazione.

La fase dell'istruttoria è regolata dai primi sei commi dell'articolo 66 R.D.M.. Essa prevede la contestazione degli addebiti, l'esposizione delle relative giustificazioni da parte dell'incolpato, l'eventuale acquisizione di prove testimoniali o documentali, l'intervento del militare difensore e si chiude con l'audizione del parere della commissione consultiva.

La fase deliberativa concerne la decisione del Comandante di Corpo, disciplinata dai restanti commi del citato art. 66 R.D.M..

#### 3.1. SEGUE: LA FASE PREPARATORIA E IL MILITARE DIFENSORE

Nella prima fase il competente Comandante di Corpo provvede agli adempimenti necessari per lo svolgimento della procedura. Anzitutto, ai sensi dell'articolo 67 R.D.M., egli nomina la commissione consultiva che, a mente dell'articolo 15 della L. 382/1978, dovrà essere costituita da due membri di grado superiore ed uno parigrado del militare che ha commesso la mancanza. Qualora il Comandante di Corpo non abbia alle proprie dipendenze militari del grado prescritto per la costituzione della commissione, richiede al Comando immediatamente superiore in via gerarchica l'indicazione dei citati militari.

Quanto alla difesa va osservato che, mentre per le altre sanzioni (rimprovero e consegna) è previsto che il militare venga invitato a esplicitare le proprie argomentazioni per iscritto, nel caso di procedimento per l'inflizione della consegna di rigore è invece assicurata una **difesa formale**, affidata all'assistenza di un **altro militare, che deve presenziare obbligatoriamente alla seduta** e rendere al Comandante di Corpo le proprie conclusioni sui fatti addebitati all'assistito. L'obbligo di assistenza è evidenziato dal dovere di designazione di un **difensore d'ufficio** nel caso in cui l'incolpato non provveda

alla nomina di quello di fiducia entro un congruo termine a lui assegnato (di norma non inferiore a tre giorni).

In virtù di quanto in proposito statuito dalla Corte Costituzionale<sup>139</sup>, la funzione di militare difensore, sebbene il citato art. 15 della L. 382/1978 preveda che esso venga scelto “*fra i militari dell’ente cui appartiene*” il giudicando, può essere esercitata anche da militari appartenenti ad altri Comandi di Corpo.

Peraltro, a garanzia della difesa, il regolamento di disciplina militare prevede che le funzioni di difensore comportino il vincolo del **segreto d’ufficio** ed attribuiscono al militare che le esercita il **diritto di disporre del tempo necessario** all’adempimento delle funzioni stesse. Ciò significa che il militare incaricato di assumere la difesa è dispensato dai normali obblighi di servizio non solo per il tempo necessario a presenziare alla seduta prevista, ma anche per lo studio e l’istruzione della linea difensiva. L’incarico difensivo non può comunque costituire motivo di esonero dagli impegni ordinari del servizio per un tempo superiore a quello necessario all’espletamento del mandato.

**Il difensore designato d’ufficio** non può rifiutare l’incarico, tranne che sussista “un giustificato impedimento”. La valutazione e l’eventuale giustificazione dell’impedimento sono necessariamente demandate al Comandante di Corpo precedente, che, accertata l’impossibilità a partecipare al procedimento del militare nominato, dovrà provvedere a sostituirlo con altro militare.

Il difensore non può comunque essere di grado superiore a quello più elevato dei componenti della commissione: tale circostanza va quindi segnalata all’accusato nell’apposito invito a nominare il difensore di fiducia.

### **3.2. SEGUE: LA FASE ISTRUTTORIA. IL GIUDIZIO DELLA COMMISSIONE CONSULTIVA**

Lo svolgimento di tale fase procedurale, come detto, si articola negli adempimenti riportati, in sequenza, nei primi sei commi dell’art. 66 R.D.M. (contestazione degli addebiti, esposizione delle relative giustificazioni da parte dell’incolpato, eventuale acquisizione di prove testimoniali o documentali, intervento del militare difensore). Resta inteso che spetterà al Comandante di Corpo **regolare la discussione**, avendo egli la facoltà di decidere, in funzione delle specifiche e concrete esigenze istruttorie, di sentire nuovamente l’incolpato anche dopo l’audizione dei testimoni, ovvero permettere l’intervento del difensore ogni qualvolta sia ritenuto opportuno. In sede di commissione, comunque, egli è l’unico soggetto che può rivolgere domande ai testimoni.

Le eventuali richieste del giudicando di ascoltare determinati testi ovvero di acquisire specifici documenti saranno soddisfatte qualora ritenute utili ai fini del giudizio

---

<sup>139</sup> Sent. nr. 37 del 5 febbraio 1992.

di merito sulle sue responsabilità. Dei motivi dell'eventuale rifiuto sarà, comunque, data contezza nel provvedimento finale comunicato all'interessato.

**L'audizione del teste** indicato dall'incolpato può anche avvenire attraverso l'acquisizione di una memoria scritta redatta dal medesimo teste, a seguito di formale richiesta fattagli pervenire dal Comandante di Corpo, in cui saranno dettagliatamente indicati, allegando eventualmente i necessari atti, gli aspetti specifici sui quali il giudicante, all'uopo interpellato, ha espressamente richiesto l'audizione testimoniale, sempre che siano reputati pertinenti ed effettivamente idonei a contribuire a formare il convincimento sulla responsabilità o meno del manchevole.

La fase istruttoria termina, come detto, con l'acquisizione del **parere, non vincolante, della commissione consultiva**, che ha ad oggetto anche la regolarità della procedura seguita. Una volta ritiratasi, la commissione ha due ore di tempo per formulare il parere, che viene reso noto verbalmente al Comandante di Corpo. A tale comunicazione non assistono né l'incolpato né il difensore, i quali, unitamente agli eventuali testimoni, vengono precedentemente congedati dal Comandante di Corpo medesimo. Per i componenti dell'organo consultivo sussiste l'obbligo del segreto sulle opinioni espresse. L'eventuale violazione del dovere di segretezza costituisce comportamento punibile con la consegna di rigore ai sensi del n. 43 dell' all. C.

Appena conclusa la seduta, deve essere redatto apposito **verbale** nel quale saranno riportati il parere della commissione, la motivazione della decisione e le generalità dei componenti della commissione e del militare difensore.

Al di là del *nomen iuris* dato a questo documento, si rileva come:

- *in primis*, per il momento in cui viene redatto, manca del tutto il rapporto di immediatezza coi fatti verbalizzati;
- *in secundis*, essendo previsto che nell'apposito verbale vengano riportati soltanto il parere della commissione, la motivazione della decisione, le generalità dei componenti della commissione e quelle del militare difensore, non sembra che tale atto abbia funzione di memoria storica dei fatti verificatisi, tenuto conto che ad esso **rimangono estranei** potrebbero comunque rimanere estranei elementi quali le dichiarazioni dell'accusato e le argomentazioni del militare difensore, le quali, **in ogni caso**, dovrebbero emergere dalla motivazione, se correttamente formata.

In sostanza, dunque, l'atto di cui trattasi fa senz'altro parte delle certificazioni di conoscenza, considerata la sua obiettiva **natura certificativa**, ma non sembra tecnicamente riconducibile nella categoria dei verbali propriamente detti.

### 3.3. SEGUE: LA FASE DELIBERATIVA E LA COMUNICAZIONE DELLA DECISIONE ALL'INTERESSATO

Terminata la fase istruttoria con l'acquisizione del parere della commissione, segue il momento deliberativo, in cui il Comandante assume la sua decisione, che deve essere resa nota "possibilmente" entro lo stesso giorno: non si tratta, quindi, di un termine perentorio.

La **decisione** si basa sulla valutazione comparativa tra gli elementi contestati e quelli adottati a giustificazione dall'interessato e tiene conto di ogni circostanza utile a valutare l'*an* ed il *quantum* della sanzione, anche di natura soggettiva, tra cui il grado, l'età, i precedenti di servizio, disciplinari e l'anzianità di servizio del manchevole.

Essa, costituendo un provvedimento amministrativo, deve essere **congruamente motivata**, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della L. 241/90, e deve dunque indicare i "presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze istruttorie", integrando così il disposto dell'art. 59, comma 5, R.D.M. (attuativo dell'art. 13, comma 4, L. n. 382/1978), secondo cui la motivazione del provvedimento disciplinare doveva essere redatta solo nei casi in cui sia prevista la comunicazione scritta al trasgressore del provvedimento stesso e deve "configurare esattamente l'infrazione commessa indicando la disposizione violata o la negligenza commessa e le circostanze di tempo e di luogo del fatto".

La motivazione, dunque, anche in campo disciplinare di corpo, in aderenza alle norme generali sul procedimento amministrativo, oltre all'indicazione concisa e chiara dell'infrazione commessa e della disposizione violata, deve esplicitare l'istruttoria e le valutazioni operate. Non è tuttavia necessaria un'analitica confutazione delle giustificazioni addotte dall'incolpato, essendo sufficiente che dalla motivazione sia possibile individuare sia i fatti addebitati sia l'iter logico che ha determinato l'applicazione della sanzione.

Nel caso poi in cui la decisione sia presa in difformità al parere della commissione, essa dovrà necessariamente riportare, nella propria motivazione, le ragioni che hanno portato ad una diversa conclusione rispetto al giudizio espresso dall'organo consultivo.

Ai sensi dell'art. 3 L. 241/90, nella copia di ogni provvedimento sanzionatorio notificata al destinatario devono essere altresì indicati i **termini** e **l'Autorità competente cui è possibile ricorrere**. L'interessato può esperire **ricorso**:

- **gerarchico** all'Autorità immediatamente superiore a quella che ha inflitto la punizione, entro 30 giorni dalla notifica (art. 16 L. 382/1978 ed art. 1 D.P.R. 1199/1971);
- in alternativa, **giurisdizionale** al T.A.R. o **straordinario** al Presidente della

Repubblica<sup>140</sup>, avverso la decisione sul ricorso gerarchico, ovvero contro il provvedimento impugnato se l'Amministrazione nel termine di 90 giorni non ha comunicato e notificato la decisione all'interessato.

Oltre che in sede contenziosa, il militare punito può avanzare, avverso una sanzione di corpo, l'**istanza di riesame** prevista dall'art. 16, comma 3, della L. 382/1978, e disciplinata dagli artt. 70 e 71 del R.D.M..

La **decisione va infine comunicata "senza ritardo"** all'interessato, il quale, tuttavia, dopo essere stato congedato dalla seduta, non può essere obbligato a restare a disposizione dell'autorità procedente in attesa che questa gli comunichi il verdetto disciplinare. Nel caso, quindi, che la decisione non sia immediata, questa andrà comunicata quanto prima per iscritto mediante notifica formale (onde dare certezza alla data di avvenuta conoscenza del provvedimento da parte del militare destinatario).

Ulteriore istituto che, ai sensi dell'art. 15, ultimo comma, della L. 382/1978, viene in rilievo al termine del procedimento disciplinare di corpo è la possibilità di **sospendere la sanzione**. Ai sensi dell'art. 74 del R.D.M., infatti, l'esecuzione delle sanzioni disciplinari di corpo di maggior gravità (consegna e consegna di rigore) può essere sospesa per ragioni di servizio ovvero per concrete e motivate esigenze di carattere privato. Essa viene disposta dalla stessa autorità militare che ha inflitto la punizione.

#### **4. LA CESSAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE SANZIONI**

##### **4.1. PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA E RELATIVA ISTRUTTORIA**

Come accennato nel TITOLO I, il militare destinatario di una o più sanzioni disciplinari di corpo può domandarne la **cessazione degli effetti dopo due anni di buona condotta**, ai sensi dell'art. 15 comma 3 della legge di principio (L. n. 382/78) e dell'art. 75 del regolamento di disciplina militare (D.P.R. n. 545/86).

L'istituto tende al **recupero dell'interessato**. A tale finalità si uniforma la procedura attraverso la quale viene concesso il beneficio.

La richiesta del beneficio, indirizzata all'Autorità competente, deve essere **presentata** dall'interessato al proprio **diretto superiore gerarchico**, che avrà cura di attestarne la data di presa in carico agli atti d'ufficio.

La stessa, **corredata dai pareri espressi da tutta la linea gerarchica**, deve pervenire alle **competenti autorità decisionali**, unitamente al libretto personale e allo stato di servizio, per gli ufficiali, o al foglio matricolare, per il restante personale, entro il termine,

---

<sup>140</sup> Corte Cost, sentenza 9-22 aprile 1997, n. 113.

di natura endoprocedimentale, di **75 giorni** dalla data di presentazione espressamente indicata sulla domanda.

Le domande inoltrate da parte del **personale in forza presso Ministeri ed Enti vari**, dovranno essere corredate dai pareri gerarchici di tutti i superiori dell'interessato, appartenenti al Corpo, che intervengono nella redazione della documentazione caratteristica.

L'istanza eventualmente presentata prima della maturazione del biennio decorrente dalla comunicazione dell'ultima sanzione deve ritenersi **inammissibile** e, come tale, va restituita al militare richiedente.

La richiesta deve essere istruita mediante un attento e **puntuale esame** dei **requisiti oggettivi e soggettivi** degli interessati, valutandone, nel complesso, la personalità con specifico riguardo all'accertamento dell'effettivo recupero sul piano disciplinare.

Sotto questo profilo, **particolare rilievo** assume il controllo della **documentazione caratteristica** redatta nei confronti del militare. Nello specifico dovranno essere attentamente esaminate le singole qualità o doti inerenti alle condotte stigmatizzate con le sanzioni inflitte, con particolare riguardo alle **voci interne oggetto** di eventuale **flessione** di giudizio proprio in conseguenza dei fatti determinanti l'irrogazione delle sanzioni. In questi casi dovrà essere accertato il ripristino del giudizio su livelli di merito attestanti il pieno recupero del militare.

Sotto il profilo dell'**iter logico** da seguire nell'istruire le istanze di cessazione, anche alla luce degli adempimenti imposti dalla normativa in materia, si evidenzia che ciascuna richiesta di beneficio deve essere sottoposta a **controllo**:

a. **matricolare**, verificando:

- che non risultino ancora trascritte negli atti personali sanzioni comminate anteriormente al 1° gennaio 1980, atteso che tali punizioni, per effetto della legge 20 maggio 1986, n. 198, sarebbero dovute essere già stralciate, in quanto oggetto di specifico condono. In tal caso è necessario provvedere a tale incombenza formale, aggiornando gli atti matricolari e notiziando l'interessato;
- la sussistenza del necessario requisito temporale del trascorso biennio, a decorrere dalla data di comunicazione dell'ultima sanzione inflitta al militare, senza aver riportato ulteriori provvedimenti disciplinari. Sul punto, giova ricordare che tale arco temporale deve essere conteggiato escludendo i periodi di aspettativa, sospensione dall'impiego o dal servizio, convalescenza e licenza per motivi eccezionali di carattere privato, non potendo evidentemente rilevare il comportamento tenuto in posizioni giuridiche che non comportano l'effettivo impiego in servizio dell'interessato;

b. **procedurale**, riscontrando:

- il rispetto dei tempi istruttori;
- che la domanda sia corredata dei pareri di tutta la linea gerarchica.  
In caso contrario la richiesta dovrà essere restituita al Comando che ha omesso di formulare il necessario parere, per l'adempimento di competenza;
- che l'istante non abbia chiesto la cancellazione parziale delle punizioni trascritte negli atti personali. Infatti, la richiesta del beneficio in parola deve essere riferita a tutte le sanzioni irrogate<sup>141</sup>, computando il biennio di buona condotta richiesto dalla norma dalla data di comunicazione dell'ultima di queste, a nulla rilevando che esse siano state comminate a distanza inferiore di un biennio l'una dall'altra;

**c. di merito.**

In proposito, constatata la sussistenza del biennio trascorso senza che l'interessato abbia riportato ulteriori punizioni, è necessario, in linea con la previsione di cui all'art. 75 R.D.M., l'esame di tutti i precedenti di servizio del militare.

Saranno, quindi, valutati, oltre la documentazione caratteristica, comportamento e rendimento in servizio, con particolare riferimento al periodo successivo a quello in cui è stata irrogata la sanzione, l'eventuale conseguimento di ricompense di carattere morale, di decorazioni, di attestati di benemerenzza e quant'altro possa contribuire a delineare la figura del richiedente.

Al riguardo, si reputa opportuno sottolineare la rilevante valenza del **parere, obbligatorio, ma non vincolante**, espresso da tutti i **superiori gerarchici**, che dovrà essere **particolarmente esauriente e motivato laddove contrario o discordante con quelli delle Autorità inferiori**, specie se dalla documentazione caratteristica dell'istante risulti che il medesimo abbia conseguito qualifiche finali sempre lusinghiere, con positive valutazioni sia in ordine al senso del dovere e della disciplina, sia in ordine al rendimento in servizio ed alle qualità morali e di carattere.

Ciò anche perché l'applicazione dell'istituto:

- favorisce e premia il ravvedimento, nell'interesse primario del Corpo, in rapporto al fine pubblico dell'Amministrazione ed alla gestione corretta ed efficiente del personale;
- comporta l'irrilevanza delle sanzioni disciplinari ai fini della configurabilità della recidiva nonché della formulazione del giudizio di idoneità all'avanzamento del militare.

---

<sup>141</sup> In proposito cfr. parere n. 1347 della 3<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato, in data 17 novembre 1987: "il beneficio della «cancellazione di ogni effetto» va applicato, a domanda, a tutte le sanzioni disciplinari irrogate anteriormente al biennio di buona condotta: il pieno recupero del militare postula infatti che sia cancellata, dal suo curriculum di servizio, ogni traccia delle precedenti punizioni, a nulla rilevando che le stesse siano state irrogate a distanza inferiore di un biennio l'una dall'altra.... La Sezione è quindi dell'avviso che il biennio di buona condotta, rilevante per la cancellazione degli effetti delle punizioni comminate, vada computato a decorrere dalla comunicazione dell'ultima tra le sanzioni di cui sia richiesta la cancellazione".

## 4.2. ASSUNZIONE DELLE DECISIONI

Competente a decidere in merito alle istanze in argomento è il Comandante Generale, per gli effetti prodotti dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in tema di competenza degli atti riguardanti la gestione del personale, o le Autorità da questi espressamente delegate con formale determinazione<sup>142</sup>.

L'accoglimento ovvero il rigetto dell'istanza va sancito con apposito **provvedimento**, adeguatamente **motivato**, entro il **termine ordinatorio di 6 mesi** dalla data di presentazione della stessa, alla luce di quanto previsto dall'art. 75 R.D.M.. In sede di comunicazione delle decisioni assunte, al militare sarà anche precisato che il provvedimento di cessazione **non riveste efficacia retroattiva**.

Qualora l'Autorità competente si determini per il rigetto dell'istanza, avrà cura di comunicare tempestivamente all'interessato, ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 241/90, i motivi che ostano al buon esito del procedimento. Entro 10 giorni dal ricevimento della **comunicazione**, l'interessato può presentare per iscritto le sue **osservazioni, corredate**, eventualmente, da idonea **documentazione di supporto**, al Comando di appartenenza, che provvederà a farle pervenire direttamente e tempestivamente all'Autorità decidente. Ai sensi della legge sopra citata, la predetta **comunicazione interrompe il termine ordinatorio** previsto per l'assunzione della decisione fino alla successiva data di presentazione delle memorie da parte dello stesso istante ovvero, in mancanza, dalla decorrenza del termine di 10 giorni dal momento di avvenuta conoscenza da parte dell'interessato della comunicazione preliminare in parola.

Nel caso in cui l'Autorità decidente, anche dopo aver avuto contezza delle ulteriori osservazioni prodotte dal richiedente, ritenga di dover ugualmente rigettare l'istanza, darà ragione del loro **mancato accoglimento** in sede di **motivazione del provvedimento** finale.

In caso di **rigetto** della domanda, per mancanza dei requisiti previsti, la stessa potrà essere ripresentata non appena risultino colmate le carenze per le quali non è stata accolta.

Con riferimento al **carattere discrezionale** della decisione da assumere va, invece, ancora una volta evidenziato che il beneficio della cessazione degli effetti delle sanzioni disciplinari di corpo è **istituto finalizzato al recupero del trasgressore**, connotato da

---

<sup>142</sup> Con determinazione [246000 del 28 luglio 2005](#) e successive [modificazioni ed integrazioni 387400 del 20 novembre 2003](#) il Comandante Generale ha delegato la presente funzione:

- a. al Capo di Stato Maggiore del Comando Generale nei confronti del personale fino al grado di Tenente Colonnello in forza al Comando Generale, al Quartier Generale ed al Centro Logistico;
- b. ai Comandanti Interregionali ed equiparati nei confronti degli ufficiali dipendenti;
- c. ai Comandanti di Corpo di cui all'art. 1 della determinazione [249366/104/6^ del 13 novembre 2006](#) [317000/104/4^ del 17 ottobre 2001](#), per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari, esercitandola invece direttamente nei confronti del personale dirigente in forza al Comando Generale, al Quartier Generale ed al Centro Logistico.

**valenza premiale**, a riscontro del ravvedimento dimostrato nel tempo dal militare punito. La concessione del beneficio deve pertanto conseguire all'effettivo recupero del richiedente, la cui verifica costituisce pertanto, di fatto, il parametro essenziale su cui fondare l'esercizio dell'ampia discrezionalità riconosciuta all'Autorità decidente.

Il corretto utilizzo dello strumento premiale della cancellazione non può, infatti, prescindere da un'obiettiva e scrupolosa valutazione delle qualità dimostrate nel tempo dal richiedente e dalla sperimentata constatazione del recupero del punito con specifico riferimento a quegli aspetti risultati compromessi dalle condotte oggetto di valutazione disciplinare.

Con riferimento agli **adempimenti procedurali** inerenti le decisioni assunte, per quanto riguarda la categoria degli ufficiali, nell'ipotesi di concessione del beneficio, si precisa che le Autorità competenti dovranno provvedere ad inviare al Comando Generale - I Reparto - Ufficio Personale Ufficiali, per le incombenze di rito, copia dell'intera trattazione unitamente allo stralcio del relativo modello dalla parte terza del libretto personale "*modello corpo*" dell'interessato.

**TITOLO SESTO**  
**COMUNICAZIONE DATI RELATIVI A FATTI RILEVANTI SOTTO IL PROFILO**  
**PENALE O DISCIPLINARE**

**1. GENERALITÀ**

**1.1. PREMESSA**

Da quanto esposto nei titoli che precedono, emerge con tutta evidenza la necessità che i fatti suscettibili di apprezzamento sul piano disciplinare, nei quali sia a qualsiasi titolo coinvolto personale del Corpo, vengano comunicati, seguiti e valutati **con la massima sollecitudine ed attenzione**.

Ciò, non solo ai fini del **puntuale e rigoroso rispetto dei termini temporali** imposti per l'esercizio dell'eventuale azione disciplinare, ma anche allo scopo di consentire la **tempestiva adozione delle opportune misure amministrative**, a tutela sia del pubblico interesse, sia degli interessi legittimi del dipendente.

**1.2. SEGNALAZIONI AL COMANDO GENERALE**

**1.2.1. VICENDE CHE VANNO SEGNALATE AL COMANDO GENERALE**

Il Comando Generale - I Reparto - deve essere destinatario di tempestive comunicazioni in ordine a fatti di notevole importanza riguardanti il personale<sup>143</sup>.

Per **fatti di notevole importanza** devono intendersi:

- a. **in primo luogo tutte le vicende** in relazione alle quali i militari del Corpo risultino **per qualsiasi reato interessati a vicende penali, in quanto**:
  - sottoposti ad indagini, a seguito di denuncia da parte di comandi del Corpo, di altri organi di P.G. o di privati;
  - imputati, in conseguenza dell'avvenuto esercizio dell'azione penale nei loro confronti;
  - destinatari di misure coercitive d'iniziativa della P.G. (arresto in flagranza o fermo);
  - destinatari da parte dell'A.G. di misure cautelari personali, coercitive od interdittive, o di misure di sicurezza;
- b. **in secondo luogo tutte le vicende** che, pur non rilevando sotto il profilo penale, appaiano "**prima facie**" suscettibili di apprezzamento nell'ambito della disciplina di **stato**, sulla base di una valutazione operata tenuto conto di seguenti elementi:
  - la loro configurazione oggettiva e soggettiva;
  - la risonanza che hanno avuto in ambito locale;

---

<sup>143</sup> Come previsto dalla circolare n. 250000 in data 20 luglio 1995.

- i riflessi sull'immagine del Corpo o sullo svolgimento dei compiti istituzionali allo stesso affidati;
- c. **in terzo luogo, relativamente alla sola categoria degli ufficiali**, tutti gli **altri fatti** che, pur non rientrando nelle fattispecie di cui alle precedenti lettere a.-b., vengano **comunque ritenuti meritevoli di particolare attenzione** in relazione al grado rivestito e all'incarico ricoperto dagli interessati, nonché alle modalità e alle circostanze delle vicende che li riguardano, ovvero **che siano stati già oggetto di apprezzamento anche solo nell'ambito della disciplina di corpo**. In quest'ultimo caso - come si specificherà in seguito - tali vicende saranno oggetto di separata esaustiva comunicazione, con connessa trasmissione del relativo carteggio a cura delle competenti autorità gerarchiche, non appena sia stato definito il procedimento.

Tutti i fatti sopra indicati saranno portati a conoscenza del Comando Generale:

- nell'immediatezza, per mezzo radiomessaggio, articolato in forma obiettiva e contenuto, per la prima rappresentazione del fatto in termini essenziali, concisi ma comunque esaurienti;
- tempestivamente, attraverso una relazione scritta, da inviarsi per via ordinaria, qualora il fatto richieda una rappresentazione più ampia e compiuta.

Con separata trattazione saranno invece formulate **valutazioni e proposte** in ordine all'eventuale opportunità di assumere provvedimenti precauzionali di stato (ove ne ricorrano i presupposti di legge) o altri provvedimenti autoritativi a tutela dell'interesse pubblico.

### **1.2.2. VICENDE CHE NON VANNO SEGNALATE AL COMANDO GENERALE**

A titolo **esemplificativo**, **non devono essere segnalati** al Comando Generale - I Reparto:

- i fatti attinenti esclusivamente alla vita privata, che non hanno riflessi sull'immagine del Corpo e sull'impiego in servizio;
- gli incidenti stradali, penalmente irrilevanti, occorsi sia con automezzi privati che con automezzi di servizio;
- furti di tessere personali di riconoscimento ovvero di armi in dotazione;
- aggressioni subite per futili motivi;
- smarrimenti di palette segnaletiche dell'Amministrazione o di effetti di vestiario militare;
- denunce sperte a carico di civili per fatti attinenti alla vita privata;
- le segnalazioni anonime rimaste prive di riscontri oggettivi.

Restano ferme, naturalmente, le rituali comunicazioni dirette alle altre articolazioni del Comando Generale, in conformità alle disposizioni vigenti *ratione materiae*.

## 2. COMUNICAZIONE DI DATI CONCERNENTI I PROCEDIMENTI PENALI

### 2.1. SEGNALAZIONE PRELIMINARE (COMUNICAZIONE SINTETICA)

#### a. competenza

La segnalazione preliminare deve essere effettuata dal **primo comando retto da ufficiale** il quale, in qualsiasi modo, venga a conoscenza o acquisisca la notizia che un militare del Corpo è stato coinvolto in una vicenda di rilevanza penale.

In particolare, e con riferimento alla dinamica processuale quale delineata dal nuovo c.p.p., tale notizia può essere acquisita:

- nella fase preliminare all'imputazione, ossia nell'ipotesi in cui nei confronti del militare venga:
  - sporta denuncia o querela all'A.G. da parte di privati, pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio;
  - redatta informativa di reato da parte di militari appartenenti al Corpo o ad altro organo di polizia;
  - acquisita, comunque notizia che sono in corso indagini preliminari da parte dell'A.G.;
  - eseguita attività ad iniziativa della P.G. (perquisizioni, sequestri, etc) ovvero quest'ultima proceda all'esecuzione, d'iniziativa, di misure coercitive (arresto in flagranza, fermo);
  - assunto da parte dell'A.G. un provvedimento giudiziario cautelare, sia esso reale (es.: sequestro conservativo), personale coercitivo (arresti domiciliari, custodia cautelare in carcere etc.) o interdittivo (sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio etc.);
- nella fase conclusiva delle indagini preliminari, ossia nell'ipotesi in cui il P.M.:
  - presenti al giudice delle indagini preliminari richiesta di archiviazione;
  - eserciti l'azione penale, inviando comunicazione ai sensi dell'art.129 Disp. att. c.p.p.;
- a seguito della comunicazione del decreto che dispone il giudizio ai sensi del comma 1 bis dell'art. 133 delle norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, per i delitti contro la Pubblica Amministrazione di cui all'art. 3 della legge n. 97/2001 ove naturalmente ciò non sia già avvenuto ai sensi del sopra indicato art. 129 Disp. att. c.p.p.;
- in qualunque fase, se la notizia viene appresa a seguito di comunicazione da parte dello stesso militare ex art. 52, comma 5, lett. b) R.D.M..

In merito, si rammenta che il coinvolgimento a qualsiasi titolo di un militare in un'indagine penale costituisce senz'altro un evento che ha riflessi sul servizio e che, quindi, deve essere oggetto di specifica ed immediata comunicazione al proprio

Comando da parte del militare interessato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 52 del R.D.M..

Il militare che resti coinvolto in un procedimento penale deve, dunque, comunicare al Comando di appartenenza non solo l'esistenza di un procedimento penale a suo carico, ma anche tutti i successivi sviluppi dello stesso.

L'omissione è perseguibile disciplinarmente e comporta, qualora l'interessato sia stato illegittimamente promosso al grado superiore, l'annullamento ex lege della valutazione<sup>144</sup>. Pertanto, ogniqualvolta la suddetta notizia venga acquisita tramite terzi, deve essere verificata e sanzionata l'eventuale omissione compiuta in tal senso da parte dell'interessato.

#### b. **termini e contenuto**

La segnalazione deve essere effettuata **tempestivamente, a mezzo radiomessaggio** diretto al Comando Generale, al Comando di corpo da cui dipende il militare interessato (per ragioni di impiego, se in servizio, per residenza negli altri casi), nonché al Comando Regionale, o equiparato, sovraordinato e al Comando Interregionale o equiparato<sup>145</sup>, sovraordinato.

Nel caso in cui le notizie siano afferenti una vicenda al vaglio preliminare dell'A.G. - e quindi il militare non abbia ancora assunto la qualifica di imputato - la segnalazione non potrà prescindere dalle esigenze di **tutela del segreto** sugli atti di indagine, sancita dall'art. 329 c.p.p..

Pertanto, sia il momento di effettuazione della citata comunicazione preliminare, sia l'ampiezza degli elementi di informazione in essa contenuti, devono essere rimessi alla **valutazione del magistrato procedente**, al quale andranno previamente richieste direttive al riguardo.

Nei limiti di tali direttive, delle quali dovrà, quindi, essere fatta menzione nella comunicazione preliminare, il primo Comando retto da ufficiale dovrà **sinteticamente** illustrare quanto accaduto, riportando:

- grado, cognome, nome, posizione di stato e reparto di appartenenza dei militari interessati;
- sommariamente, prodromi e stato attuale della vicenda.

In particolare, dovrà essere accuratamente evitato che le esigenze di sinteticità e urgenza collidano con la necessità di fornire, **comunque, elementi informativi chiari**, che delineino comprensibilmente i fatti. Ad esempio, **non è sufficiente** riportare gli

---

<sup>144</sup> Cfr. parere del C.d.S. - Sez. III - n. 1194/2000.

<sup>145</sup> Al riguardo si fa rimando alle disposizioni impartite con la circolare n. 250000 in data 20 luglio 1995.

articoli di legge violati senza illustrare, neanche per sommi capi, la condotta tenuta dal militare interessato, che ha portato alla formulazione di tali ipotesi delittuose.

Peculiare rilevanza assume, poi, l'ipotesi in cui nei confronti di un militare del Corpo vengano assunte **misure coercitive**, di iniziativa dalla P.G. o a titolo cautelare dall'A.G.. In tal caso, attesa la **necessità di adottare tempestivamente i provvedimenti di sospensione precauzionale a titolo obbligatorio** previsti dalle leggi di stato, il **primo Comando retto da ufficiale**, competente ad inoltrare la comunicazione preliminare in argomento, dovrà **sollecitamente acquisire** - ove consentito dall'A.G. - e successivamente **inviare** al Comando competente, con il mezzo più rapido, **copia del provvedimento** giudiziario ovvero del verbale di arresto o di fermo, munito degli estremi di convalida ove previsti, per l'adozione dei successivi adempimenti di competenza<sup>146</sup>.

Parimenti di **estrema rilevanza** sono **le ipotesi in cui** nei confronti di **un militare** venga:

- esercitata l'azione penale e, quindi, lo stesso **assuma la qualifica di imputato, legittimando** così l'**eventuale assunzione di provvedimenti precauzionali di stato a titolo discrezionale**;
- disposta la **sospensione** dall'ufficio o servizio di cui all'**art. 289 del c.p.p.**

## **2.2. NOTA DESCRITTIVA/RELAZIONE (COMUNICAZIONE ANALITICA)**

Con ogni possibile sollecitudine e **non appena acquisiti** maggiori elementi atti a circostanziare e documentare l'accaduto, il **Comandante di corpo ai fini disciplinari** da cui dipende il militare dovrà, quindi, redigere una **dettagliata relazione sui fatti**, che dovrà pervenire al Comando Generale corredata da motivate **valutazioni e proposte**, per il tramite dell'intera scala gerarchica dell'interessato.

Qualora nella vicenda siano **coinvolti più militari** dipendenti da Comandi del Corpo diversi, la relazione sarà inviata da ciascun **Comandante di corpo** dei singoli interessati ai quali spetterà anche la formulazione delle valutazioni e proposte del caso, **previa opportuna concertazione** con le diverse autorità gerarchiche competenti per gli altri militari.

## **2.3. AGGIORNAMENTO DEI DATI RELATIVI AL PROCEDIMENTO PENALE (COMUNICAZIONE SINTETICA)**

Le ulteriori fasi del procedimento penale dovranno essere **costantemente seguite dal Comando Regionale** o equiparato dal quale dipende il militare interessato. All'uopo tale Comando:

---

<sup>146</sup> Si rinvia a quanto stabilito con la circolare 1/2004.

a. disporrà l'esecuzione di **rilevazioni periodiche presso le competenti sedi giudiziarie**. Attesa la necessità di **dimostrare cartolarmente** la diligenza ed attenzione con la quale l'Amministrazione segue vicende della specie, i militari materialmente incaricati di effettuare il rilevamento dovranno essere di volta in volta comunque muniti di un **ordine scritto di servizio**, dal quale dovranno risultare:

- generalità dei militari incaricati;
- generalità dei militari sottoposti a procedimento penale oggetto del rilevamento;
- sede giudiziaria presso la quale deve essere effettuato il rilevamento;
- estremi dei procedimenti penali e stato degli stessi, quale noto alla data di emanazione dell'ordine;
- data dell'ordine e Comandante che ne dispone l'esecuzione.

Al termine del servizio, i militari che lo hanno eseguito redigono **rapporto scritto**, specificando, **per ciascuno** dei militari oggetto del rilevamento, le variazioni intervenute ovvero l'assenza delle stesse.

Copia delle scritture poste in essere **sarà inserita in ciascuno dei fascicoli** delle trattazioni riguardanti le vicende penali in corso nei confronti degli interessati, al fine della pronta esibizione in caso di richiesta;

b. fornirà, **con cadenza trimestrale, notizie**, a decorrere dalla segnalazione preliminare di cui sopra, degli ulteriori sviluppi della vicenda penale. Tali comunicazioni saranno effettuate **fino a conclusione del procedimento penale** ed anche qualora non sia intervenuta alcuna variazione rispetto alle notizie fornite nel trimestre precedente. Si raccomanda in particolare di redigere **un distinto messaggio per ciascuno dei militari coinvolti**, indicandovi **espressamente**:

- grado, cognome, nome e reparto al quale l'interessato è in forza;
- posizione di stato (in servizio, sospeso dal servizio o dall'impiego, in congedo, sospeso dalle attribuzioni o funzioni del grado);
- situazione processuale per ciascun capo di imputazione, avendo cura di **specificare** sia il titolo del reato sia la norma di legge che lo prevede;
- per le segnalazioni successive alla prima, il numero di protocollo di quella cui si fa seguito;

c. finché la vicenda si trova nella fase delle indagini preliminari, manterrà assidui, costanti e personali **contatti con il Magistrato procedente**, affinché con la sollecitudine consentita dalle esigenze istruttorie pervenga alla definizione di tale fase processuale, o con la richiesta di archiviazione o con l'esercizio dell'azione penale;

d. provvederà, quindi, all'esito della vicenda penale, alla **tempestiva acquisizione e trasmissione** al Comando Generale di copia dei provvedimenti dell'A.G. muniti - ove previsto - dell'annotazione di passaggio in giudicato.

Ove il procedimento penale abbia luogo presso **uffici giudiziari posti in sede diversa** da quella del Comando di corpo alle cui dipendenze si trova il militare interessato, quest'ultimo Comando provvederà ad **attivare i reparti territorialmente competenti**, affinché provvedano alle incombenze relative alle rilevazioni periodiche ed all'acquisizione degli atti processuali. Gli **aggiornamenti** dovranno comunque:

- pervenire al Comando Generale **sempre dal Comando Regionale o equiparato da cui dipende il militare interessato**;
- essere operati **tempestivamente**, al di là di ogni cadenza programmata, non solo all'esito della vicenda, ma anche, nel corso di questa, **al verificarsi di sviluppi di rilievo** (ad esempio ad ogni grado di giudizio precedente quello definitivo).

Nell'ipotesi in cui venga disposto il **trasferimento di un militare** nei cui confronti risultano pendenti una o più vicende di rilevanza penale, il **Comando Regionale o equiparato** cedente provvederà ad informare quello subentrante, attraverso la **trasmissione** a quest'ultimo:

- **di tutti gli atti** concernenti le relative trattazioni, indicando **espressamente** nella lettera di invio gli estremi di ciascuno di essi;
- di una **relazione riepilogativa** della vicenda, al fine di porre in condizione il Comando ricevente di subentrare prontamente nella gestione della trattazione e nell'assolvimento degli adempimenti ad essa relativi.

La lettera di trasmissione del carteggio sarà indirizzata anche al Comando Generale, per opportuna conoscenza dell'avvenuto adempimento.

Si ribadisce, infine, la necessità che il flusso di comunicazioni e del carteggio abbia corso con la **massima sollecitudine**, attesa la ricorrente necessità di assumere provvedimenti o, comunque, operare tempestivamente valutazioni, nel corso delle fasi principali del procedimento penale.

### **3. COMUNICAZIONE DI DATI RELATIVI A FATTI DI NATURA DISCIPLINARE**

#### **3.1. PREMESSA**

Come già accennato assumono rilevanza e devono pertanto essere segnalate, non solo le vicende di natura penale, ma anche quelle in cui militari del Corpo abbiano manifestato comportamenti suscettibili di valutazione nell'ambito della **disciplina di stato**.

È evidente che tali fatti, diversamente dalle ipotesi in cui la condotta di un militare sia al vaglio dell'A.G., non sono apprezzabili se non quando sugli stessi siano stati acquisiti **elementi sufficienti a circostanziarli**, ovvero sia stata preliminarmente accertata la sussistenza, consistenza e gravità delle mancanze attribuite al militare.

Pertanto, **diversa** è la disciplina che si impone per le relative comunicazioni.

### 3.2. SEGNALAZIONE PRELIMINARE (COMUNICAZIONE SINTETICA)

Da quanto premesso discende che per vicende della specie **non deve essere effettuata la segnalazione preliminare**, attesa l'estrema sommarietà delle informazioni che possono nella stessa essere contenute, **tranne** nell'ipotesi in cui la vicenda rivesta gravità (ad es.: assunzione di sostanze stupefacenti da parte di militari o loro coinvolgimento in fatti della specie) o abbia avuto una eco tale (ad es.: perchè ripresa da organi di informazione o comunque diffusa nell'ambiente locale), da rendersene comunque opportuna la tempestiva comunicazione al Comando Generale.

### 3.3. RELAZIONE (COMUNICAZIONE ANALITICA)

Tranne l'ipotesi sopra formulata, i fatti di notevole importanza che non abbiano assunto rilevanza penale devono quindi essere comunicati, a cura del **Comandante di corpo** alle cui dipendenze si trovano i militari interessati, **solo quando** tale Autorità disponga degli **elementi necessari per formulare circostanziate e documentate valutazioni e proposte**. Di converso, segnalazioni prive di una esaustiva esposizione della vicenda, tali da impedire di trarre sulla stessa qualsiasi orientamento, non farebbero altro che appesantire ulteriormente il già elevato flusso epistolare verso il Comando Generale.

**Occorre, pertanto, evitare** di inviare segnalazioni quando gli accertamenti non consentono ancora di delineare un quadro sufficientemente chiaro delle vicende e delle responsabilità emerse e, conseguentemente, di trarne valutazioni ai fini dell'adozione dei provvedimenti del caso.

In definitiva, la **segnalazione** di fatti di notevole importanza riguardanti il personale e non aventi natura penale potrà essere operata, **con apposita relazione da parte del Comandante di corpo titolare**, per il tramite gerarchico, **solo quando gli accertamenti preliminari svolti avranno consentito di trarre delle preliminari conclusioni** in ordine alla natura e alla gravità della vicenda e della condotta tenuta nella stessa dai militari interessati.

**Fatti salvi casi di particolare gravità e complessità**, tale relazione di norma coinciderà, quindi, con la comunicazione della decisione di avviare una inchiesta formale.

### 3.4. COMUNICAZIONE DI DATI CONCERNENTI I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI DI CORPO NEI CONFRONTI DI UFFICIALI

Limitatamente alla categoria ufficiali, i competenti Comandanti di corpo provvederanno ad inoltrare, tramite gerarchico, al Comando Generale - I Reparto - Ufficio Personale Ufficiali copia dell'intero carteggio inerente i procedimenti disciplinari conclusi con l'irrogazione di sanzioni di corpo diverse dal richiamo.

Nella circostanza, l'intera scala gerarchica, provvederà ad esprimere le proprie valutazioni circa la legittimità e la congruità del provvedimento.

### **3.5. COMUNICAZIONI INERENTI LA DECISIONE DI AVVIO (O MENO) DI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NEI CONFRONTI DEI SOLI ISPETTORI, SOVRINTENDENTI, APPUNTATI E FINANZIERI**

**Il Comandante di corpo, competente all'avvio del procedimento disciplinare di stato, qualora:**

- a. abbia disposto l'avvio dell'inchiesta formale, provvederà a darne immediata **comunicazione a mezzo messaggio**, seguendo lo schema riportato in allegato nel Volume II della presente pubblicazione. Tale modulo di rilevazione:
  - viene impiantato, con la prima comunicazione, per ciascun militare (in ipotesi di procedimento instaurato nei confronti di più appartenenti al Corpo dovranno, pertanto, essere operate altrettante comunicazioni, all'inizio e nelle fasi successive, una per ogni militare);
  - consente di seguire lo sviluppo del procedimento, attraverso **comunicazioni successive che devono essere operate, a cura dell'Autorità che ha disposto l'instaurazione dell'accertamento, contestualmente al verificarsi di ciascuno dei seguenti eventi:**
    - **contestazione degli addebiti** all'inquisito da parte dell'ufficiale inquirente;
    - **proposta di chiusura dell'inchiesta formale** da parte dell'Autorità che l'ha avviata, qualora in base alle risultanze della medesima, ritenga che il procedimento debba essere concluso con l'irrogazione di una sanzione di corpo oppure senza irrogazione di alcuna sanzione;
    - **proposta dell'Autorità che ha disposto l'inchiesta formale** (da non confondere con il parere dell'eventuale autorità gerarchica sovraordinata, previsto per la sola ipotesi in cui l'inchiesta sia stata disposta, nei confronti di appuntati e finanziari, dal Comandante di corpo), qualora in base alle risultanze della medesima ritenga irrogabile una sanzione di stato non espulsiva (sospensione disciplinare dall'impiego, dal servizio o dalle funzioni o attribuzioni del grado);
    - **ordine di deferimento a Commissione di disciplina;**
    - **verbale della seduta della Commissione di disciplina;**
- b. **non intenda** far luogo alla instaurazione di un procedimento disciplinare di stato, provvederà all'immediato invio (tendenzialmente entro 30 gg. dall'ultima comunicazione di definizione della vicenda penale), tramite gerarchico, delle proposte conclusive, al fine di porre in condizione l'Organo centrale di esercitare le proprie prerogative, in qualità di Autorità disciplinare competente a titolo concorrente.

## **APPENDICE N. 1**

# **CRITERI DI VALUTAZIONE DELL'ILLECITO DISCIPLINARE**



## CRITERI DI VALUTAZIONE DELL'ILLECITO DISCIPLINARE

### 1. PREMESSA

Nella parte iniziale della presente pubblicazione sono state tratteggiate le differenze esistenti tra illecito penale ed illecito disciplinare, alla luce del diverso ordine di interessi giuridicamente protetto dai due ordinamenti.

Appare comunque utile precisare ulteriormente questo aspetto cosicché le Autorità operanti sappiano individuare chiaramente, nelle singole vicende in esame, i profili di rilevanza specificatamente disciplinare, in modo da:

- attribuire ad essi l'appropriato disvalore, che, per gravità, può anche discostarsi dal giudizio penale;
- evitare in ogni caso disparità di valutazione e trattamento, in ossequio al generale principio di imparzialità dell'attività amministrativa.

A tal fine vengono di seguito riportate brevi note di commento con riguardo ad alcune condotte, anche costituenti reato, con la doverosa avvertenza che tale elencazione:

- ha l'unico scopo di fornire un ausilio di massima alla valutazione amministrativa;
- non vincola in alcun modo le Autorità che procedono in tale ambito, le quali dovranno tenere in debita considerazione gli aspetti peculiari di ogni singola vicenda, esaminando compiutamente l'intero contesto e tutte le connesse circostanze in cui si è articolata e graduando - caso per caso - la sanzione eventualmente applicabile.

### 2. GLI ILLECITI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il titolo II del Libro II del codice penale (articoli 314 e ss), a sua volta distinto in tre Capi, disciplina i delitti contro la Pubblica Amministrazione, intesa quale insieme degli organi e delle attività preordinati al perseguimento degli scopi di pubblico interesse.

L'oggetto giuridico della tutela penale dei reati in esame è generalmente ravvisato nel *regolare funzionamento e nel prestigio degli enti pubblici e dei soggetti che ad essi appartengono*.

Più in particolare, esso va individuato con riferimento ai principi costituzionali del *"buon andamento"* e della *"imparzialità"* della Pubblica Amministrazione (articolo 97 Costituzione).

Nello specifico, attesa la qualifica giuridica di pubblici ufficiali rivestita da tutti gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, particolare rilievo assumono, al fine che

qui interessa, i reati propri previsti nel Capo I, per i quali è richiesto, ai fini della loro configurazione, il possesso di tale qualità.

La previsione di figure di reato “dedicate” a chi rivesta posizioni di pubblico interesse ed il connesso sistema sanzionatorio evidenziano la necessità di approntare apposite cautele per prevenire condotte devianti, considerate particolarmente disdicevoli, e quindi meritevoli di specifica tutela penale, proprio in quanto poste in essere da chi viene preposto dall’ordinamento a presidio dei propri interessi (anche se, è bene precisarlo, tali reati nel sistema del codice penale non assurgono comunque ad un livello di gravità apicale, riconosciuto invece ad altre condotte di grave pericolo e di maggiore allarme sociale, in quanto lesive di interessi di primario valore sociale quali la vita, l’integrità fisica, la sicurezza dello Stato).

Dal punto di vista della rilevanza amministrativo-disciplinare delle condotte in parola, invece, va segnalato che l’esigenza di contrastare fermamente questi gravi illeciti è stata sempre avvertita come priorità assoluta dall’Istituzione, tanto più a fronte dei noti fatti di cronaca che negli anni ’90 hanno interessato anche appartenenti alla Guardia di Finanza, coinvolti in vicende di natura corruttiva.

Nell’occasione è stata posta in essere una risposta risoluta e ferma, sia sul piano repressivo che preventivo, che ha confermato nei fatti la volontà dell’Amministrazione di ribadire con forza la propria incondizionata fedeltà e totale dedizione ai doveri d’istituto.

A tal proposito va rammentata - tra le altre iniziative - l’emanazione del “**codice deontologico**”, edito nel 1996, con il quale, su di un piano prettamente etico e preventivo, ci si è posti l’obiettivo di rinsaldare i principi di comportamento ed i valori che da sempre dovrebbero essere patrimonio condiviso di tutti i finanziari, indicando nel contempo regole comportamentali a cui ci si deve attenere, nell’attività professionale come nella vita privata, al fine di improntare la propria condotta a criteri di correttezza ed imparzialità.

Il codice, pur muovendo dalla considerazione che gli appartenenti al Corpo sono già assoggettati ai precetti penali rivolti in generale ai pubblici ufficiali ed in particolare agli ufficiali di p.g. e p.t., nonché alle norme del codice penale militare ed alle ulteriori disposizioni contenute in varie leggi speciali, ha, infatti, individuato ed esplicitato una serie di *condotte inopportune*, non adeguatamente tipizzate dalle norme statuali, le quali, sebbene di per sé non illecite, risultano sicuramente non consone allo status rivestito, in quanto suscettibili di influenzare negativamente il grado di indipendenza e la capacità di valutazione degli interessati.

L’iniziativa assunta si è peraltro inserita in un percorso di rinnovamento dell’intera pubblica amministrazione, a favore di una forte riaffermazione dei valori che devono ispirare l’azione quotidiana di coloro che svolgono pubbliche funzioni.

In tale ambito va citato anche un incisivo intervento normativo, ossia l'emanazione della legge 27 marzo 2001, n. 97 inerente i "rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche" - approvata in Parlamento in data 8 marzo 2001 ed entrata in vigore il 6 aprile 2001.

Tale norma è intervenuta nuovamente nella disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, a più di dieci anni di distanza dalla legge 19/90, agendo su diversi fronti ed operando un significativo processo di revisione in tema di responsabilità penale per fatti che ledono l'interesse dello Stato al regolare e proficuo svolgimento dell'attività della Pubblica Amministrazione.

Il Legislatore - tra l'altro - ha inteso ridurre sostanzialmente anche l'ampiezza dell'area di sindacato discrezionale rimesso in capo alle singole pubbliche amministrazioni nel contrastare e punire gli illeciti commessi dai propri appartenenti.

La norma in commento ha infatti disciplinato rigorosamente i riflessi del procedimento penale relativo a taluni gravi reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione ("peculato", "concussione", "corruzione per un atto d'ufficio", "corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio", "corruzione in atti giudiziari", "corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio" e "collusione"), sia con riferimento:

- al rinvio a giudizio, prevedendo la possibilità del trasferimento di sede dell'imputato o l'attribuzione allo stesso di un diverso incarico;
- all'intervenuta sentenza di condanna non definitiva, che comporta ora l'obbligatoria sospensione dal servizio.

La legge ha, peraltro, previsto anche la specifica pena accessoria della "estinzione del rapporto di impiego di lavoro" (art. 5) che deriva dalla condanna alla pena superiore ad anni tre per le citate ipotesi di reato.

In definitiva, dalla lettura della norma, si evince che il forte discredito che tali reati gettano sull'intera categoria dei pubblici funzionari e, quindi, sull'Amministrazione pubblica nel suo complesso e che mina, in maniera diretta, il rapporto di fiducia che deve sussistere tra Amministrazione e Cittadino, è, a giudizio del legislatore, elemento di per sé idoneo a giustificare un articolato sistema sanzionatorio speciale, a tutela dei prioritari interessi dell'Amministrazione, prevedendo finanche la risoluzione del rapporto di impiego a danno dell'impiegato infedele.

Coerentemente, anche sotto il profilo amministrativo siffatti illeciti vanno sanzionati con rigore, palesando una infedeltà di fondo del pubblico dipendente, che costituisce senz'altro violazione al giuramento prestato.

Infatti, il militare resosi responsabile di simili condotte manifesta sicuramente il possesso di scarsissime qualità morali e caratteriali ed induce, con il suo *modus operandi*, i cittadini - che, a vario titolo, vengano a conoscenza dei fatti - a dubitare della credibilità, della professionalità e della correttezza stessa dell'intera Guardia di Finanza.

Per i suesposti motivi i comportamenti integranti queste fattispecie di reato contengono quasi sempre, salvo casi particolari, e comunque più legati alle concrete modalità in cui si è sviluppata la vicenda che non all'intensità della lesione subita dal bene protetto, elementi e circostanze valutabili nell'ambito della disciplina di stato.

Trova in tal modo piena attuazione la *ratio* delle massime sanzioni ed in particolare della rimozione dal grado che risolve in modo definitivo il vincolo di impiego e di appartenenza e che - per quanto detto - potrà trovare applicazione anche in quei casi in cui la vicenda non sia stata sanzionata in sede penale con la massima severità.

## 2.1. LA CORRUZIONE

Sotto il *nomen juris* di corruzione sono comprese diverse tipologie di comportamenti criminosi che, per identità di genere, vengono ricondotte ad unità.

La corruzione consiste, in ogni caso, sempre in **un accordo criminoso, in un *pactum sceleris*, avente ad oggetto il mercimonio, il baratto dell'attività funzionale della pubblica amministrazione.**

Dalla scienza penalistica la fattispecie è ricostruita come reato unico a concorso necessario, essendo stati riuniti sotto la stessa norma incriminatrice tanto il comportamento del corruttore quanto quello del pubblico funzionario, che si lascia corrompere.

Si distinguono tuttavia, sotto il profilo delle possibili diverse modalità della condotta, la c.d. "**corruzione propria**", che si realizza allorquando il mercimonio concerne un atto contrario ai doveri d'ufficio, da quella "**impropria**", che si configura quando lo scambio ha ad oggetto un atto conforme ai doveri d'ufficio.

Inoltre la corruzione può differenziarsi anche in "**antecedente**" o "**successiva**", a seconda che la retribuzione sia stata pattuita anteriormente al compimento dell'atto e al fine di compierlo ovvero questa concerna un atto già compiuto.

Dottrina e giurisprudenza convergono nel ritenere che questa figura criminosa si distingua dalla concussione per la posizione rivestita, nell'accordo raggiunto, dal pubblico ufficiale rispetto al privato, i quali si pongono sullo stesso piano nella corruzione, mentre

si trovano in posizione disallineata nella concussione, ove il pubblico funzionario agisce in situazione di superiorità e supremazia, anche psicologica.

Sotto il profilo penale, il bene giuridico offeso dal reato è da considerarsi il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, mentre **da un punto disciplinare**, oltre al principio costituzionale soprarichiamato, **rileva innanzitutto la violazione dei doveri di lealtà, correttezza e fedeltà** che, sicuramente compresi nel giuramento prestato, risultano sempre e gravemente compromessi ogni qualvolta l'oggettivo, corretto andamento della pubblica amministrazione sia stato fortemente turbato proprio da chi era stato preposto a garantirlo.

Per questo, ai fini disciplinari **risulta irrilevante la quantità della illecita retribuzione pattuita**. Ciò che compromette l'affidabilità del militare è infatti l'aver chiaramente dimostrato la propria propensione a piegare a vantaggio privato il pubblico interesse, che va invece massimamente garantito.

Piuttosto va qui ribadito che **l'utilità promessa o ricevuta dal militare deve comunque essere riconducibile, in via sinallagmatica, all'atto compiuto o non compiuto**, in quanto tale aspetto differenzia la fattispecie in esame dalla mera accettazione di utilità *sine causa*, che, sebbene costituisce comunque fatto gravemente inopportuno, riveste tuttavia un diverso e minore livello di gravità, da valutarsi, caso per caso, tenendo conto di tutte le circostanze note, le quali, in quest'ultimo caso, acquisiranno rilevanza anche fondamentale nell'individuazione del tipo di sanzione applicabile.

Va comunque ribadito che ciò che rileva, in ambito disciplinare, è la **finalità** della condotta (ottenere un indebito compenso) che **prevale sulla modalità** (attraverso un atto contrario, piuttosto che omettendo o ritardando un atto dovuto e così via), che assume aspetto residuale, mentre in campo penale le diverse modalità graduano differentemente e sostanzialmente l'entità della pena.

Problema diverso (e logicamente anteriore alla commisurazione della sanzione) è, in entrambi i sistemi, la quantificazione della **soglia di illiceità del compenso**, che è **indebito semplicemente se non dovuto**, pur se la stessa dottrina penale riconosce che al di sotto di un certo "*quantum*" la condotta va considerata irrilevante.

Conseguentemente, nella coscienza che qualunque tentativo di esatta quantificazione si esporrebbe a forti rischi di soggettivazione, un obiettivo termine di riferimento è stato, comunque, individuato dal richiamato codice deontologico con la c.d. **clausola di valore** delle "utilità eccedenti gli usi della normale cortesia", al di sotto della quale l'accettazione può ritenersi **lecita**, rientrando nei confini dell'opportunità, mentre **l'eccesso** può configurare, progressivamente, situazione inopportuna o addirittura **condotta illecita, secondo una valutazione che, evidentemente, va operata caso per caso**.

Non è comunque semplice tracciare questa seconda linea di demarcazione (tra l'inopportuno e l'illecito disciplinare e/o penale), potendosi quantomeno affermare che se il *quantum* è stato ritenuto **penalmente rilevante** certamente l'Amministrazione non può attribuirvi minore disvalore (vale a dire che la stessa condotta stimata rilevante dall'A.G. configura anche illecito disciplinare, perché l'utilità è stata ivi ritenuta **indebita** e per il connesso nocimento all'Istituzione), mentre non è detto che una condotta inopportuna e censurata disciplinarmente configuri necessariamente illecito penale: ci si riferisce alle regalie eccedenti la normale cortesia (quindi inopportune), di entità ritenuta comunque non significativa dall'A.G., anche se in grado di condizionare (seppur solo potenzialmente) l'esecuzione del servizio. Questa ipotesi - che configura sicuramente una "violazione dei doveri inerenti al grado" ed è perseguibile ai sensi dell'art. 10, 2° comma R.D.M. - nelle ipotesi più gravi, da valutare caso per caso, può costituire presupposto sufficiente per l'avvio di un procedimento disciplinare di stato.

Al riguardo, va comunque considerato che nel giudizio sulla gravità dell'episodio sotto il profilo disciplinare va sempre seguito un **criterio di tipo qualitativo della condotta** e non quantitativo, di indebito arricchimento. Infatti la soglia tra comportamento lecito e comportamento illecito, oltre la quale si realizza la violazione dei doveri derivanti dal giuramento prestato ed insiti nello status del militare appartenente alla Guardia di Finanza, è ampiamente superata nel momento stesso in cui l'elargizione illecita da parte del privato della somma di denaro o di altra utilità è accettata dal militare, a prescindere dall'esatta sua quantificazione.

Ai fini della valutazione della gravità della condotta, parimenti **irrilevante** risulterà la **circostanza che l'iniziativa** in merito all'indebita elargizione sia partita dal civile corruttore e **non richiesta** (ovvero pretesa) dal militare, se si tiene conto che il pubblico dipendente, nell'accettazione ha comunque dimostrato di aver:

- mercificato le proprie funzioni, lasciando intendere al cittadino che ha elargito il bene che la credibilità, l'imparzialità e la correttezza della Guardia di Finanza possano costituire merce di scambio a fronte di somme di denaro o altra utilità;
- compromesso, altresì, le ineludibili esigenze di tutela dell'interesse della collettività all'onestà dei pubblici ufficiali, quale condizione essenziale per il regolare e proficuo svolgimento dell'attività della Pubblica Amministrazione.

## 2.2. LA CONCUSSIONE

Anche la concussione, sotto il profilo soggettivo, è un reato proprio, in quanto la condotta tipica integra la fattispecie solo quando venga posta in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio.

Sotto il profilo oggettivo il reato consiste nel costringere o indurre taluno, abusando della propria qualità o dei propri poteri, a dare o promettere indebitamente, a sé o a terzi, denaro o altra utilità.

La condotta incriminata è composta da più elementi e dà essenzialmente luogo a **due forme** di comportamento tipico, quello **per costrizione** e quello **per induzione**: in entrambe assume una posizione centrale l'abuso della qualità o dei poteri del soggetto pubblico.

Nella prima forma il pubblico ufficiale "costringe" il soggetto passivo all'indebita dazione. L'ampia valenza semantica del verbo "costringere" permette di ritenere compresi nella descrizione tutte le forme di coazione, psichica e fisica.

Nella seconda forma il pubblico ufficiale invece "induce" il privato alla prestazione non dovuta (c.d. concussione implicita). Nella prassi applicativa è stato osservato dalla Corte di Cassazione che l'induzione può essere realizzata in qualsiasi forma, anche con frasi indirette, allusioni o maliziose prospettazioni comportamenti surrettizi, suggestione, tacita ammissione, silenzi.

All'interno della seconda fattispecie la giurisprudenza, allargando i confini della norma, ha inteso reprimere anche quelle forme ambigue di dazione di denaro che si inquadrano in contesti caratterizzati da prassi diffuse di illegalismo prevaricatore dei pubblici funzionari. In questo senso il privato è indotto a compiere la dazione più che da un comprovato comportamento induttivo del soggetto pubblico, dalla convinzione di doversi adeguare ad una prassi consolidata e ineluttabile. Si parla, in questi casi, di **concussione ambientale**, che può di fatto considerarsi una vera e propria terza ipotesi di comportamento, che si affianca alle prime due.

Sotto il profilo disciplinare, tutte le forme di condotta esprimono in ogni caso la palese contrarietà del comportamento del manchevole rispetto al complesso dei doveri e degli obblighi cui egli si è sottoposto, rispetto ai quali egli si pone in posizione del tutto antitetica e inconciliabile.

Al più deve rammentarsi che, ai fini della valutazione amministrativa, **la concussione per induzione e la concussione ambientale richiederanno maggiore attenzione sotto il profilo probatorio**, dovendo essere sempre certo che vi sia stata la volontà dell'agente di porre in essere l'intento criminoso, a maggior ragione proprio allorquando venga meno la piena rilevanza degli esiti penali, come nel caso di procedimenti sfociati, in sede giudiziaria, in declaratorie di prescrizione.

In relazione alla concussione per induzione è già stato osservato che si perpetra la concussione anche attraverso l'ostruzionismo (omissione o silenzio) del Pubblico Ufficiale di fronte alle legittime richieste del privato, che in tal viene indotto a prestazioni non dovute. Ma anche **l'ottenimento di una prestazione dovuta** può realizzare il reato in

parola se a quel risultato (es. la riscossione di un credito) il Pubblico Ufficiale perviene grazie ad una strumentalizzazione dei poteri pubblici per fini privati.

Quest'ultimo caso è peraltro l'unico che in ambito disciplinare consente un certo temperamento della sanzione, a condizioni che il fatto sia assolutamente episodico e le modalità non spregiudicate.

Per le altre ipotesi (compreso il tentativo) **ogni considerazione sulle attenuanti non potrà avere particolare rilievo**, perché l'Amministrazione, una volta maturato un convincimento di responsabilità su comportamenti indicativi di siffatte patologiche inclinazioni, ha il dovere di ripristinare (e garantire) il proprio buon andamento attraverso la risoluzione del vincolo d'impiego (e di appartenenza) con il dipendente infedele.

Del tutto **irrilevante** (a differenza della corruzione) anche il *quantum* dell'indebito profitto perché *l'animus delinquendi* tipico della concussione rappresenta senza dubbio un'assoluta incompatibilità di status, corrispondente ad una piena violazione del giuramento.

### 2.3. PECULATO COMUNE E MILITARE

Parte della dottrina penalistica ravvisa la dimensione lesiva del peculato più che nel buon andamento e nell'imparzialità, nell'offesa recata ad interessi patrimoniali della Pubblica Amministrazione, configurandosi appunto la fattispecie come reato lesivo di beni.

Dal punto di vista meramente descrittivo, va ricordato che le due ipotesi in epigrafe si distinguono unicamente in base al fatto che nel secondo caso è l'Amministrazione militare ad essere danneggiata.

Sotto il profilo amministrativo - disciplinare bisogna osservare che la condotta sottostante al peculato risulta tuttavia di eguale, massima gravità, coinvolgendo i fondamentali e già richiamati obblighi di correttezza, lealtà e rettitudine insiti nel giuramento prestato, posto che approfittare della disponibilità di beni e strumenti affidati all'Amministrazione per il perseguimento dei fini istituzionali, al fine di ricavarne utilità di natura privata, significa venire irrimediabilmente meno alla funzione e al ruolo cui si è preposti.

In relazione all'elemento materiale in cui si sostanzia la condotta giova invece sottolineare che:

- a stretto rigore, integra gli estremi della condotta **qualunque utilizzo per fini privati di un bene pubblico** (una telefonata, una fotocopia, la stampa di un "file" ecc.), non potendosi ritenere lecito nemmeno il profitto più esiguo. Né, sotto questo profilo, può essere affermata la liceità di "consuetudini" che comportino un pur minimo danno erariale;

- devono tuttavia ritenersi valide, anche in questa sede, le considerazioni già espresse in ordine alle **soglie di valore** di cui si è fatto cenno in precedenza. Infatti, la violazione del giuramento, nelle fattispecie in esame, si configura soltanto qualora la condotta abbia arrecato un'offesa concreta e rilevante al bene giuridico protetto;
- secondo questa impostazione un determinato comportamento potrà essere valutato nell'ambito della disciplina di stato solo allorché siano in esso ravvisati i caratteri dell'illiceità e non quelli della mera inopportunità, che potranno semmai trovare adeguata sede valutativa nell'ambito della disciplina di corpo.

Alla luce di quanto sopra accennato, in relazione alle singole tipologie di peculato, deve infine osservarsi che:

- è giusto relegare le ipotesi di infima entità tra i "casi di scuola", sempreché non vi sia continuazione, cioè una ripetizione della medesima condotta tale da rendere di importo significativo il cumulo dei singoli benefici (e quindi di un certo rilievo il danno);
- è senza dubbio ampiamente censurabile il peculato su cosa mobile altrui (non della Pubblica Amministrazione) che assorbe la vecchia ipotesi della "malversazione in danno ai privati" – perché denota una particolare inclinazione a delinquere aggravata dal fatto che il Pubblico Ufficiale approfitta della propria funzione per danneggiare il privato;
- nel caso di danno degli interessi della Pubblica Amministrazione, l'accertamento di responsabilità deve verificare in particolare l'intensità dell'elemento soggettivo ed in tal senso:
  - l'aver agito per **superficialità** o con **leggerezza** può giustificare l'adozione di **sanzioni intermedie** (anche di Corpo);
  - la **malafede** può comportare invece l'irrogazione di una **sanzione di stato**, anche espulsiva.

Può incidere sulla valutazione di congruità della sanzione anche l'entità dell'indebito profitto.

#### 2.4. COLLUSIONE CON TERZI PER FRODARE LA FINANZA

Tra i reati contemplati dall'articolo 3 della legge 27 marzo 2001, n. 97, figura quello militare previsto e punito dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383.

La legge punisce con pena militare l'appartenente alla Guardia di Finanza che commetta un delitto comune di natura finanziaria ovvero che si accordi con estranei al Corpo per frodare la finanza pubblica oppure che si appropri o comunque distragga beni dell'Amministrazione di cui abbia la disponibilità.

Le condotte previste dalla norma realizzano ipotesi di concorso con qualsiasi delitto comune di natura finanziaria, con il reato di corruzione nonché con quello di peculato.

Nella prassi, l'attrazione della fattispecie contemporaneamente nell'ambito della giurisdizione ordinaria e militare ha comportato difficoltà di collegamento tra le due figure, soprattutto in relazione all'applicazione del principio del "*ne bis in idem*".

Ciò è dovuto soprattutto alla circostanza per cui la legge penale militare, nell'ipotesi di concorso con la corruzione, prende in considerazione elementi diversi rispetto a quelli contemplati dalla legge penale ordinaria.

Si ha infatti concorso materiale e non concorso formale tra le due fattispecie di reato in quanto, al fine di configurare la condotta prevista e punita dalla legge militare, **rileva** la sussistenza di un **mero accordo tra il militare e l'estraneo, contrario agli interessi finanziari dello Stato**, mentre per l'integrazione degli estremi della corruzione è necessaria la sussistenza di un nesso sinallagmatico tra un atto conforme o contrario ai doveri d'ufficio e un'utilità, accettata ovvero solamente promessa da pubblico ufficiale.

È pertanto evidente che in una determinata vicenda il giudice ordinario può ritenere insussistente il reato di corruzione mentre, nella medesima vicenda, il giudice militare può ravvisare gli estremi della collusione.

Gli elementi distintivi delle due fattispecie comportano infatti una totale indipendenza dei due giudizi, essendo diversi gli elementi materiali sui quali il giudice, ordinario e militare, è chiamato a decidere.

Dal punto di vista disciplinare basta la sussistenza di almeno una delle due fattispecie per integrare **una grave violazione del giuramento prestato**.

Gli obblighi di correttezza, lealtà e rettitudine in esso compresi risultano infatti irrimediabilmente compromessi anche dall'aver semplicemente stretto accordo contrario agli interessi pubblici.

Sotto questo profilo può quindi osservarsi che il bene giuridico protetto dalla norma penale militare si avvicina, fino a sovrapporsi, a quello tutelato dall'insieme delle norme di carattere amministrativo-disciplinare.

## 2.5. ABUSO D'UFFICIO E ALTRE IPOTESI RESIDUALI

Le ipotesi descritte dagli artt. 323, 326 e 328 c.p. completano, a grandi linee, il quadro delle violazioni più frequentemente riscontrabili.

Inutile, in questa sede, dilungarsi sulla descrizione delle condotte se non per evidenziare che tra quelle genericamente ricomprese nell'art. 323, dopo la recente modifica, compare ora un'ipotesi di **omessa astensione** (in presenza di un interesse proprio o di un congiunto) che già il **codice deontologico della Guardia di Finanza** aveva anticipato: la prescrizione contenuta nell'**art. 13 del Codice** ha così acquistato un valore non più meramente "etico", bensì passibile di rilevanza penale.

Per le valutazioni di carattere disciplinare è sufficiente, a fattori comune, tener presente:

- l'entità del pregiudizio arrecato al servizio;
- l'eventuale vantaggio personale ottenuto (o ricercato) dal responsabile;
- l'intensità dell'elemento soggettivo, cioè il grado di consapevolezza che ha accompagnato il misfatto.

La sanzione disciplinare deve in definitiva riflettere la misura in cui si è incrinata l'affidabilità del soggetto, tenendo sempre presente che una sanzione espulsiva richiede la violazione del giuramento, ossia il venir meno in modo definitivo delle qualità morali ad esso ricollegate (fedeltà, lealtà, correttezza ecc.).

Le situazioni che non configurano assoluta incompatibilità di status, possono invece spaziare lungo tutta la c.d. "zona grigia" che collega le sanzioni di stato a quelle di corpo: valutando attentamente tutte le circostanze, le singole fattispecie potranno trovare congrua sanzione tanto nell'indelebile sospensione disciplinare, quanto in una sanzione di corpo.

Posto infatti che nessuna di queste sanzioni presuppone una valutazione assolutamente (ma solo parzialmente) negativa delle qualità morali, perché altrimenti scatterebbe la rimozione, la diversificazione del giudizio si potrà basare, secondo le regole generali, principalmente su altri elementi, quali:

- la lesione arrecata al prestigio del Corpo;
- la personalità dell'inquisito (precedenti di servizio e disciplinari, contegno nel procedimento, sintomi di ravvedimento ecc.).

### 3. FURTO/FURTO MILITARE

La disamina del reato di furto, descritto dall'art. 624 c.p. fornisce l'occasione per verificare una delle più significative divergenze tra valutazioni penali e disciplinari della stessa condotta illecita, essendo:

- relativamente esigua la sanzione penale (peraltro di norma convertita da detentiva in pecuniaria) per comprensibili ragioni di proporzionalità con altre fattispecie del c.p. che creano indubbiamente maggior danno o allarme sociale;
- estremamente rilevante, invece, la gravità di siffatta contestazione in ambito disciplinare, anche per il conseguente forte disdoro che ne deriva per l'Istituzione.

Né giova in alcun modo introdurre considerazioni sulla **esiguità del profitto** ottenuto, dal momento che la stessa:

- esclude automaticamente l'eventuale causa di giustificazione dello "stato di necessità";

- finisce per costituire, invece, aggravante dell'illecito (perché commesso per futili motivi).

In maniera leggermente diversa può essere vista l'ipotesi del “**furto militare**”, variante della precedente che si distingue per il *locus commissi delicti*, individuato dall'art. 230 c.p.m.p. nel “luogo militare”. Il solo profilo inerente al prestigio del Corpo può subire, in tali casi, una lesione più attenuata, ma ciò non toglie che *l'animus delinquendi* palesato nella vicenda possa costituire, da solo, valido motivo di incompatibilità di status (non a caso l'art. 230 c.p.m.p. prevede la pena accessoria della rimozione in caso di condanna).

La vera differenza, tuttavia, va ricercata non sul versante del precetto, ma su quello della sanzione e più precisamente del rapporto tra pena militare e sanzione disciplinare militare.

Sul punto va rammentato che la valutazione dell'**effetto correttivo già assolto** dalla pena militare perde di significato ogni qual volta la stessa viene sospesa e quindi non eseguita.

La sospensione condizionale, infatti:

- inibisce gli effetti correttivi della pena e non consente di ripristinare la lesione al bene giuridicamente tutelato;
- si estende sempre alle pene accessorie e quindi impedisce anche la rimozione *ope legis* prevista, come accennato, dallo stesso art. 230.

Residuano perciò ampi margini per la valutazione disciplinare del furto militare, da inserire, necessariamente, nell'ambito di un procedimento di stato che può anche concludersi con una **sanzione non espulsiva** qualora siano accertate (e coesistano) **una serie di circostanze attenuanti** - che a fattor comune potranno essere tenute in debita considerazione, e con i giusti limiti del caso, anche con riferimento a vicende riguardanti l'ipotesi di “furto comune” - quali<sup>147</sup>:

- il limitato disdoro all'Istituzione in proiezione **esterna**;
- una *occasio delicti* che escluda la premeditazione o una particolare inclinazione a delinquere (per esempio l'appropriazione in luogo militare di una cosa erroneamente ritenuta “*res nullius*”);

---

<sup>147</sup> Estendere le attenuanti qui descritte anche alle ipotesi di **furto comune** è molto arduo. In tal caso, infatti, l'illecito è commesso all'esterno del luogo militare e quindi ha senza meno realizzato il grave nocimento d'immagine. L'attenuante del secondo alinea è sempre da escludere, ovviamente, nei tipici casi di “**taccheggio**” (all'interno di supermercati, centri commerciali o altri esercizi del genere).

Ipotizzabili, invece, anche in ambito “comune” dinamiche pure illecite ma obiettivamente meno significative in termini di “inclinazione a delinquere”: basti citare i casi di “furto venatorio” e simili oppure l'esempio della “cosa di nessuno” del secondo alinea.

- in generale, una dinamica degli eventi che non sia sintomatica di totale inaffidabilità del soggetto o di definitiva compromissione dei requisiti minimi di moralità necessari a permanere nelle file del Corpo.

#### 4. COINVOLGIMENTO DI MILITARI DEL CORPO IN VICENDE RELATIVE ALL'USO DI SOSTANZE STUPEFACENTI

##### 4.1. VALUTAZIONE DISCIPLINARE DELLA CONDOTTA DEI MILITARI COINVOLTI IN VICENDE DELLA SPECIE

Si riscontra ormai di consueto, nelle tutt'altro che infrequenti inchieste della specie, una strategia difensiva che si appella:

- alla **depenalizzazione del consumo personale**;
- alla **distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere**;
- alla **sporadicità dell'evento** (definita "tossicofilia", in contrapposizione alla "tossicodipendenza").

**Nessuna di queste circostanze rileva nell'ottica disciplinare.**

Infatti:

- nonostante la "depenalizzazione", l'uso di droghe - pesanti o leggere - rimane pur sempre "illegale";
- non è tanto significativa la frequenza del consumo (rilevante semmai sul piano medico-sanitario per il recupero del tossicodipendente) né il contatto con sostanze proibite, quanto piuttosto:
  - la contiguità con soggetti operanti nell'illegalità che pongono in essere traffici illeciti verso i quali il Corpo, istituzionalmente, ha il compito di esercitare azione di contrasto e repressione;
  - la volontarietà nell'aver, tra l'altro, irresponsabilmente alterato le proprie capacità psicofisiche (addebitabile specialmente per l'uso di eroina, cocaina, ecstasy, L.S.D. e altre droghe di sintesi).

Per queste ragioni, nonostante che taluno adduca a propria difesa una "corrente di pensiero" giurisprudenziale incline a tollerare l'episodico uso di stupefacenti - invocando anche le previsioni di cui all'art. 75 del D.P.R. n. 309/1990 a mente del quale condotte della specie costituirebbero mero illecito amministrativo - l'Amministrazione ha sempre mantenuto un atteggiamento di assoluta intransigenza verso il **fenomeno**, ritenuto in ogni sua forma ed espressione, **del tutto incompatibile con lo status di "finanziere"** per lo stridente contrasto con le finalità istituzionali. Peraltro, sono rinvenibili in giurisprudenza

numerose pronunce<sup>148</sup> che sottolineano l'assoluta incompatibilità dell'uso - pure se isolato - di sostanze stupefacenti da parte di un appartenente al Corpo con i doveri derivanti in capo al medesimo dal giuramento prestato e, conseguentemente, la **doverosità di stigmatizzare dette condotte con l'adozione della massima sanzione di stato**.

Sul punto basterà precisare che la stessa richiamata normativa vigente in materia di disciplina degli stupefacenti (D.P.R. n. 309/1990), pur in presenza di un uso occasionale di dette sostanze da parte di un militare, non esclude affatto - ed anzi riconosce - la possibile rilevanza sul piano disciplinare dell'assunzione delle stesse in relazione ai particolari doveri discendenti dall'appartenenza ad un Corpo armato, per di più con funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza. Infatti, come sottolineato anche dal Consiglio di Stato con un illuminante pronuncia<sup>149</sup> a nulla rileva, ai fini delle predette responsabilità disciplinari connesse all'accertato uso di sostanze stupefacenti da parte di un militare, la circostanza che a mente dell'art. 75 del D.P.R. n. 309/1990 (come modificato a seguito del referendum del 18/04/1993) esso costituisca un illecito amministrativo, considerato che:

- la predetta normativa, "lungi dal porsi in un'ottica agnostica rispetto all'uso personale di sostanze stupefacenti, si incentra sull'attività di contrasto, a livello preventivo e repressivo del fenomeno";
- anche l'esigenza connessa al mantenimento del posto di lavoro dell'assuntore di droga "nel disegno del legislatore [nell'ambito del menzionato D.P.R.] è bilanciata per particolari categorie di personale (fra cui quello militare, ex art. 124, comma 4°, del Testo Unico cit.) con la salvaguardia di altri non meno importanti valori";
- sotto la predetta angolazione, il menzionato articolo 124, dettando una norma di chiusura, fa in ogni caso salve le disposizioni anche disciplinari previste per il personale delle Forze Armate e di Polizia nonché di quello che riveste la qualità di agente di pubblica sicurezza, non intaccando in alcun modo gli aspetti sanzionatori connessi all'esercizio di tale potestà spettante all'Amministrazione nei casi della specie, al fine di reprimere simili comportamenti disdicevoli per il servizio prestato ed incompatibili con la delicatezza della funzione svolta dall'appartenente alla Guardia di Finanza, nonché con il dovere di ogni militare di conservare costantemente la propria piena capacità fisica e psichica, evitando in qualsiasi modo di menomarla volontariamente, tanto più con l'assunzione di stupefacenti.

Conseguentemente la condotta tenuta dal militare risultato assuntore di sostanze stupefacenti - pur se per il legislatore ordinario non realizza un illecito penale - costituendo, come detto, palesemente una grave violazione dei doveri propri del pubblico

---

<sup>148</sup> T.A.R. Lombardia - Milano sentenza in data 8 aprile 1999; Consiglio di Stato - Sez. IV - n. 2259/2001; Consiglio di Stato - Sez. IV - n. 3647/2000 in data 23/05/2000; T.A.R. Liguria - Genova n. 396/2002; T.A.R. Lazio - Roma n. 602/03; T.A.R. Campania sentenza in data 19/03/2003; T.A.R. Liguria - Genova sentenza n. 1544 in data 14 ottobre 2004.

<sup>149</sup> Consiglio di Stato - Sez. IV - n. 3647/2000 in data 23/05/2000, citata.

dipendente, può ben essere disciplinarmente perseguita incidendo anche sul perdurare del rapporto d'impiego.

Alla luce delle considerazioni svolte va dunque chiarito che anche **un esito della vicenda penale favorevole agli interessati non inibisce, comunque, all'Amministrazione la facoltà di valutare sotto il profilo amministrativo** - tenuto naturalmente conto delle risultanze processuali - **la condotta dei manchevoli per l'assunzione di sanzioni di stato, anche espulsive.**

D'altra parte, in caso di positivo accertamento di responsabilità, la commisurazione della sanzione non consente attenuanti e non prevede misure intermedie. Diversamente, **in assenza di riscontri sufficienti ovvero in presenza di ragionevoli incertezze**, non si può che proporre l'**archiviazione**<sup>150</sup>, per la contestazione principale, residuando al limite le possibilità di sanzionare adeguatamente - nell'ambito della menzionata "**zona grigia**" - eventuali aspetti collaterali accertati, quali ad esempio:

- l'inopportuna frequentazione di certi ambienti e/o soggetti;
- l'omessa comunicazione ai superiori di situazioni rilevanti;
- un contegno nel corso dell'inchiesta (o nell'arco dell'intera vicenda) che abbia palesato scarso senso di lealtà.

#### **4.2. DISPOSIZIONI DA SEGUIRE NEL CASO DI ~~VENGA ACCERTATO L'USO~~ DI DETTE SOSTANZE DA PARTE DI UN APPARTENENTE AL CORPO**

Nel caso venga **sospettata ovvero si abbia fondata notizia di assunzione** di sostanze stupefacenti, di qualsiasi genere, da parte di un militare del Corpo, appare oltremodo doveroso agire **tempestivamente** e senza alcun indugio tenuto conto che:

- agli appartenenti al Corpo è richiesta l'**idoneità psico-fisica incondizionata**, nonché il possesso di qualità morali, di carattere e disciplinari che diano sicuro affidamento in relazione alle delicate funzioni pubbliche esercitate;
- gli stessi militari possono agevolmente divenire vittime di spacciatori senza scrupoli nonché strumenti di azioni ricattatorie i cui contorni possono andare ben oltre le personali esigenze di "consumo".

Ricorrendo tali circostanze, necessita provvedere **immediatamente** a:

- **far sottoporre, entro l'arco delle successive 24 ore**, l'interessato ad accertamenti sanitari. Al riguardo giova ricordare che un eccessivo ritardo nelle analisi di rito può irrimediabilmente compromettere il procedimento amministrativo finalizzato a valutare l'adozione nei confronti del militare di un provvedimento di natura espulsiva;

---

<sup>150</sup> Non bisogna commettere l'errore di cadere nel diffuso quanto erroneo sillogismo: (addebito pienamente provato = sanzione espulsiva; addebito parzialmente provato = sanzione intermedia).

- **esonerare** il militare da qualsiasi attività operativa, o da incarichi che possano comunque comportare contatti con il pubblico, valutando le ipotesi di avvicendamento dello stesso in altre sedi di servizio.

Nel rispetto di eventuali “pregiudizialità” penali saranno, inoltre, tratte le relative conclusioni sotto il profilo disciplinare, secondo le vigenti disposizioni.

Il militare del Corpo, inoltre, nel far uso di sostanze stupefacenti, potrebbe rendersi responsabile, per la rivestita qualifica di agente o ufficiale di P.G., di reati che vanno dalla “**omissione di denuncia di reato o di atti d’ufficio**”, al “**concorso nello spaccio di sostanze stupefacenti**”. Per questa ragione il Comandante di corpo dovrà valutare anche la necessità di segnalare all’A.G. i fatti appresi, per la eventuale configurazione di tali illeciti.

Non appare superfluo aggiungere che, non infrequentemente, tali coinvolgimenti in fenomeni di assunzione di sostanze stupefacenti o anche la sola frequentazione di tossicodipendenti, preludono alla compromissione in condotte delittuose, l’insorgenza delle quali legittima l’eventuale adozione di misure cautelari.

## 5. PERSEGUIBILITÀ DISCIPLINARE DEL PERSONALE LIBERO DAL SERVIZIO INCORSO IN INCIDENTI STRADALI

Con riferimento agli incidenti stradali occorsi a militari liberi dal servizio le ipotesi più frequentemente riscontrate riguardano:

- “**guida in stato di ebbrezza**” ovvero “**inopportuno atteggiamento nei confronti dell’organo accertatore**” (salvi i casi in cui tale specifica condotta costituisca ipotesi penalmente rilevante, quali “violenza o minaccia a pubblico ufficiale”, “concussione”, “abuso d’ufficio” o altro). Tali condotte - che sicuramente comportano una violazione delle **norme di contegno**, di cui all’art. 36 R.D.M., una **lesione al prestigio del Corpo** (ex art. 10 R.D.M.), nonché uno **scarso senso di responsabilità** (ex art. 14 R.D.M.) - saranno sanzionabili con la:
  - “consegna di rigore” (per la fattispecie di cui al n. 3 dell’allegato C del R.D.M.), nei casi in cui il richiamato profilo ex art. 10 R.D.M. possa qualificarsi rilevante, ovvero di fronte a comportamenti gravemente lesivi della dignità di un altro militare (n. 16 dell’allegato C del R.D.M.) oppure a comportamenti ed atti di protesta gravemente inurbani o ad un comportamento particolarmente violento (nn. 27 e 28 dell’allegato C del R.D.M.);
  - “consegna” nei casi, invece, di violazione ritenuti non rilevanti, per i quali sarà sufficiente l’applicazione di questa sanzione nella misura ritenuta congrua anche in relazione ai precedenti disciplinari e di carriera;
  - “rimprovero” per situazioni meno gravi;

- **“guida senza patente (mai conseguita)”**. Condotta - che comporta una **lesione al prestigio del Corpo** (ex art. 10 R.D.M.), nonché uno **scarso senso di responsabilità** (ex art. 14 R.D.M.) - sanzionabile con la “consegna” o il “rimprovero”, tenendo conto, nella scelta della sanzione da irrogare ed in una sua eventuale graduazione, della risonanza avuta dalla vicenda presso l’opinione pubblica, della gravità delle conseguenze dell’episodio e della personalità del militare;
- **“velocità elevata o comunque non adeguata alle condizioni di traffico o di luogo”**. È la tipica condotta non disciplinarmente rilevante in quanto configura una semplice trasgressione al Codice della Strada già sanzionata in quell’alveo da precipue sanzioni amministrative. Resta ferma, comunque, la possibilità di vagliare le connesse violazioni di natura disciplinare per la conseguente **lesione al prestigio del Corpo** e con riferimento **allo scarso senso di responsabilità**, sanzionabili con la “consegna” o “rimprovero” secondo le generali regole di commisurazione e di entità della sanzione;
- **“produzione colposa di un grave evento conseguente all’incidente”** (es. omicidio, lesioni). Al riguardo:
  - il *quid pluris* delle gravi conseguenze di un illecito tipo, può avere rilevanza solo nella commisurazione della sanzione in ambito penale;
  - in campo disciplinare, invece, l’assenza di concomitante lesione di uno specifico interesse tutelato dal regolamento e l’elemento psicologico della “colpa” rendono, di fatto, irrilevante il profilo in esame. Occorre, pertanto, aver cura di evitare ogni riferimento a questo aspetto nella motivazione di un eventuale punizione inflitta per lo stesso fatto in relazione ad altre concomitanti violazioni;
  - non sarà, quindi, adottabile nessuna sanzione con specifico ed esclusivo riferimento a tale conseguenza.



## **APPENDICE N. 2**

### **CIRCOLARI ABROGATE**



## CIRCOLARI ABROGATE

CIRCOLARE N°	DEL	OGGETTO
257/R/1355	11/01/1962	Diffusione per posta di lettere anonime per rivendicazioni economiche.
1865/R/109	03/03/1962	Governo del personale.
2872/R/109	12/04/1962	Governo del personale.
86600/104	28/06/1967	Disciplina.
7200/1253	25/01/1968	Commissioni di disciplina.
25400/104	05/08/1969	Militari assolti in sede penale per "insufficienza di prove".
76800/1253	01/06/1971	Commissioni di disciplina.
177600/1253	06/11/1972	Modifiche alle norme esplicative e alle disposizioni provvisorie per l'adozione dei provvedimenti disciplinari di stato e di quelli conseguenti a condanna, e per i giudizi disciplinari a carico di sottufficiali.
125800/1253	25/07/1973	Commissione di disciplina.
124600/1353	11/09/1974	Deferimento a Commissione di disciplina - Graduati e militari di truppa.
233610/262	28/11/1977	Polizia giudiziaria ordinaria e militare.
114200/1254/3	12/06/1978	Procedimenti penali a carico di militari del Corpo.
151595/109	28/07/1978	Attuazione della legge concernente norme di principio sulla disciplina militare.
27669/R/11	21/12/1978	Trattazioni riguardanti gli ufficiali.
113569/104/3	07/06/1982	Norme di tratto.
53800/104/3	10/03/1983	Corte Costituzionale - sentenza nr. 103 del 20 maggio 1982 - Illegittimità costituzionale degli artt. 186 e 189 del codice penale militare di pace.
204200/260	12/09/1983	Uso di stupefacenti da parte di militari del Corpo.
107754/1154	21/04/1984	Modalità da seguire per evadere le trattazioni con il Comando Generale.
107800/260	10/05/1984	Uso di stupefacenti da parte di militari del Corpo.
31400/260	12/02/1986	Uso di stupefacenti da parte di militari del Corpo.
117503/2920	20/05/1987	Modalità da seguire per evadere le trattazioni con il Comando Generale.
271996	18/11/1987	Detenzione ed uso di sostanze stupefacenti da parte di frequentatori dei corsi d'istruzione.
111739/2920	06/05/1988	Modalità da seguire per evadere le trattazioni con il Comando Generale.
26200/260/3	07/02/1989	Uso di stupefacenti da parte di militari del Corpo.
56/1154/3	02/01/1991	Legge 7 febbraio 1990 n. 19 - Norme esplicative.
69244/1253	21/03/1991	Destituzione di militari per motivi disciplinari (incostituzionalità dell'art. 66 1° comma secondo inciso legge 599/1954).

CIRCOLARE N°	DEL	OGGETTO
111971	17/04/1991	Illegittimità costituzionale - combinato disposto degli artt. 20, 64, 65, 72, 74 legge n. 599/54.
205747/260/3	14/07/1992	Coinvolgimento di militari del Corpo in vicende relative all'uso ed al traffico di sostanze stupefacenti.
109308/104/3	02/04/1993	Esercizio della potestà disciplinare nei confronti del personale in congedo.
153957/262/3	17/05/1993	Polizia giudiziaria ordinaria e militare.
170766/P/3	03/06/1993	Sentenza n. 429/92 della Corte Costituzionale, pubblicata in G.U. n. 21, prima serie speciale anno 1992. Giudizio di legittimità dell'art. 263 C.P.M.P. per contrasto con l'art. 103 - 3° comma - della Costituzione.
230000/1152/3	31/07/1993	Istruzione sui procedimenti disciplinari di stato. (I-1/1993)
117083/260/3	15/10/1993	Coinvolgimento di militari del Corpo in vicende relative all'uso ed al traffico di sostanze stupefacenti.
79214/260/3	02/03/1994	Coinvolgimento di militari del Corpo in vicende relative all'uso ed al traffico di sostanze stupefacenti.
379367	17/11/1994	Modalità da seguire per evadere le trattazioni con il Comando Generale.
282274/1152	09/10/1995	Corte Costituzionale. Sentenze nn. 356/95 e 374/95. Illegittimità costituzionale dell'art. 74 - comma 1 - ultimo periodo - L. n. 599/54 e 97 comma 3 del D.P.R. n. 3/57 (T.U. degli impiegati civili dello Stato).
48400/P/4	12/02/1996	Norme di tratto.
229000/P/3	20/06/1996	Fatti occorsi a militari del Corpo non aventi particolare rilevanza penale.
320000/104/4	10/10/1996	Disciplina di corpo: comportamenti nella vita privata - perseguibilità disciplinare del personale incorso in incidenti stradali.
40000/1152	30/07/1998	L'inchiesta formale - Finalità, soggetti attivi, adempimenti. Attività e poteri dell'Ufficiale inquirente. Criteri di valutazione dell'illecito disciplinare.
269400/1252/4	17/08/1998	Incarico di componente di una Commissione di disciplina.
440367/1152/4	17/12/1998	Circolare I-1/93 concernente istruzione sui procedimenti disciplinari di stato.
102000/1152/4	01/04/1999	Consiglio/Commissione di disciplina. Motivazione del verdetto.
136185/1224/4	30/04/1999	Circolare n. 102000/1152/P in data 1 aprile 99 - Consiglio/Commissione di disciplina motivazione del verdetto.
138983/1224/4	04/05/1999	Procedimenti disciplinari di stato a carico del personale appartenente ai ruoli sottufficiali, appuntati e finanziari. Modifiche alla circolare I-1/93 ipotesi in cui l'autorità che ha disposto l'inchiesta formale si determini per chiusura della

CIRCOLARE N°	DEL	OGGETTO
		stessa con o senza successiva valutazione della posizione dell'inquisito nell'ambito della disciplina di corpo.
152147/1224/4	13/05/1999	Circolari nn. 269400/1252/4 in data 17 agosto 1998 e 102000 in data 01 aprile 1999.
349100/1152/4	03/11/1999	Istruzione sui procedimenti disciplinari di stato. Aggiunte e Variante al 2° Volume della circolare I-1/93.
384000/1152/4	26/11/1999	Procedimenti disciplinari di stato a carico del personale appartenente ai ruoli Sottufficiali Appuntati e Finanziari - Pareri Gerarchici.
65633/1152/4	03/03/2000	Procedimenti disciplinari di stato a carico del personale appartenente ai ruoli "Sottufficiali, Appuntati e Finanziari".
143899/4	12/05/2000	Attività dell'Ufficiale inquirente. Controllo di legittimità.
I/1/2000	12/05/2000	Istruzione sui procedimenti disciplinari di Corpo.
145486/P/3	17/05/2000	Coinvolgimento di militari del Corpo in vicende relative all'uso ed al traffico di sostanze stupefacenti.
282307/1254/3	21/09/2000	Giurisprudenza in tema di richiesta di procedimento (art. 260 C.P.M.P.).
284967/104/4	25/09/2000	Giurisprudenza in tema di richiesta di procedimento (ex art. 260 C.P.M.P.).
325988/104/3	06/11/2000	Valutazioni disciplinari formulate in relazione a vicende penali riconducibili alla disciplina dettata dell'art. 260 C.P.M.P.
59479/1152/4	21/02/2001	Circolare I-1/93 concernente istruzione sui procedimenti disciplinari di stato.
116700/P/3	10/04/2001	Incidenti stradali occorsi a militari del Corpo nella vita privata, di cui scaturiscono procedimenti penali per reati colposi.
119912/4	11/04/2001	Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. - Legge n. 97 del 27 marzo 2001.
262000/104/4	28/08/2001	Legge 11 luglio 1978, n. 382 - "Norme di principio sulla disciplina militare". Cessazione degli effetti delle sanzioni disciplinari di corpo.
66983/1152/4	23/02/2002	Legge n. 97 del 27 marzo 2001 - Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.
251626/1152/4	18/07/2002	Legge n. 97 del 27 marzo 2001 - Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.
49700	11/02/2003	Cessazioni degli effetti delle sanzioni disciplinari di corpo. Modifica delle vigenti disposizioni.
120187/104/4	02/04/2003	Istruzione sui procedimenti disciplinari di Corpo. - Aggiunte e

CIRCOLARE N°	DEL	OGGETTO
		varianti alla circolare I-1/2000 - Modalità di irrogazione della sanzione disciplinare del "richiamo".
195304/4	06/06/2003	Procedimento previsto da art. 67 R.D.M. - Chiarimenti del T.A.R. Lazio.
243000/104/4	15/07/2003	Effetti sull'accertamento amministrativo dell'incapacità psichica del militare sottoposto a procedimento disciplinare.
266000/1252/4	04/08/2003	Incarico di componente di una commissione di disciplina.
299409/1152/4	10/09/2003	Consiglio/Commissione di disciplina. Motivazione del verdetto.
334281/P/4	18/10/2004	Termini avvio procedimento disciplinare di stato previsti dalla Legge n. 97/2001,

**e ogni altra comunque in contrasto con la presente.**

La presente circolare costituisce direttiva di riferimento per l'intera materia disciplinare. A corollario delle disposizioni in essa contenute si richiamano, altresì, le seguenti circolari, tuttora vigenti:

- **423800/1152/4 in data 30 dicembre 1999:** "Modifiche alle disposizioni vigenti in materia di disciplina";
- **317000/104/4 in data 17 ottobre 2001:** "Autorità alle quali compete la potestà sanzionatoria per i comandanti di corpo e di reparto";
- **380000/109/4 in data 24 novembre 2004:** "Provvedimenti cautelari nei confronti degli appartenenti al Corpo coinvolti in vicende di natura penale o disciplinare";
- **162000/1190 in data 19 maggio 2005:** "Provvedimenti autoritativi, non aventi carattere disciplinare, previsti dalle leggi sullo stato giuridico dei militari della Guardia di Finanza";
- **200000/109/4 in data 20 giugno 2005:** "Disposizioni in materia di esercizio di attività private extraprofessionali da parte del personale del Corpo della Guardia di Finanza in servizio e di concessione delle relative autorizzazioni".