

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: Procedimento disciplinare - Nel caso di processo penale e di pronuncia della relativa sentenza - Riavvio - Termine - Decorrenza - Conoscenza - Individuazione.

Cons. Stato, Ad. Plen., 13 settembre 2022, n. 14

- in *Giurisprudenza Italiana*, 11, 2022, pag. 2316 e ss., con commento a cura di Claudio Contessa.

“[...] il procedimento disciplinare nei confronti del personale militare deve essere instaurato o ripreso, ai sensi dell’art. 1392, co. 3, e dell’art. 1393, co. 4, d. lgs. 15 marzo 2010 n. 66, a decorrere dalla data di intervenuta conoscenza della sentenza che conclude definitivamente e complessivamente il processo penale, non assumendo alcun rilievo, ai fini della determinazione del dies a quo, il passaggio in giudicato di precedenti sentenze con riferimento a singoli capi di imputazione. La conoscenza della sentenza conclusiva del processo penale deve essere integrale, non essendo sufficiente la mera conoscenza del dispositivo o di estratti della stessa, e legalmente certa, dovendo la stessa irrevocabilità risultare formalmente, secondo le modalità previste dalla legge [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Difesa – Direzione Generale per il personale Militare e di Comando Generale Legione Carabinieri Sicilia e di Commissione di Disciplina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 aprile 2022 il Cons. Oberdan Forlenza e udito l'avvocato Gerlando Russo, in sostituzione dell'Avv. Girolamo Rubino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'ordinanza -OMISSIS-, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha deferito a questa Adunanza Plenaria i seguenti quesiti:

- a) come vada individuato il dies a quo dell'avvio del procedimento disciplinare di stato nell'ipotesi di giudicato parziale;
- b) qualora il dies a quo si riferisca al passaggio in giudicato della decisione parziale, se il termine vada individuato:

b1) nella data in cui l'amministrazione venga a conoscenza della sentenza di merito e del ricorso per Cassazione, da cui desumere che alcuni capi non sono stati impugnati e dunque sono passati in giudicato,

b2) ovvero nella data in cui l'amministrazione venga a conoscenza della sentenza di merito e del dispositivo della decisione della Cassazione,

b3) ovvero ancora nella data in cui l'amministrazione venga a conoscenza della sentenza di merito e della sentenza integrale della Cassazione.

2. L'ordinanza espone, innanzi tutto, i fatti oggetto della controversia in esame.

L'appellante, già maresciallo capo dell'Arma dei Carabinieri presso -OMISSIS-, era stato coinvolto in un procedimento penale che, nel giudizio di appello, si concludeva con la sentenza della Corte di Appello -OMISSIS-, con la quale:

- in primo luogo, si dichiarava di non doversi procedere in ordine ai reati di -OMISSIS-perché estinti per prescrizione;

- in secondo luogo, si assolveva l'interessato dagli ulteriori reati di -OMISSIS-perché il fatto non sussiste;

- infine, si rideterminava la pena inflitta per il rimanente reato di -OMISSIS-in anni otto di reclusione.

L'attuale appellante proponeva ricorso in Cassazione solo avverso tale ultimo capo della decisione, di modo che gli altri capi della medesima passavano in giudicato il -OMISSIS-.

Il ricorso in Cassazione veniva accolto con sentenza del -OMISSIS-, che annullava la sentenza di condanna di secondo grado e rinviava il giudizio ad altra sezione della -OMISSIS-.

Quest'ultima, in data -OMISSIS-, assolveva l'attuale appellante dal reato di -OMISSIS- perché il fatto non sussiste.

3. L'appellante evidenzia che l'Amministrazione veniva a conoscenza già nel -OMISSIS-, non soltanto della sentenza di appello del -OMISSIS-, ma anche della circostanza che la medesima era stata impugnata solo relativamente al reato di -OMISSIS- e non per gli altri capi, sui quali dunque si era formato il giudicato, vuoi di "improcedibilità per intervenuta prescrizione" (capi e) ed f), vuoi di assoluzione per insussistenza del fatto (capi c) e d) .

Solo in data -OMISSIS-, il Comando interregionale Carabinieri di -OMISSIS-contestava all'appellante i comportamenti di cui ai reati di -OMISSIS-, di cui alla sentenza del -OMISSIS-(quelli, cioè, per i quali si era dichiarato non doversi procedere per prescrizione), e quindi, all'esito del procedimento disciplinare, con Decreto del Ministero della Difesa -OMISSIS-(notificato in data

-OMISSIS-), veniva disposta nei riguardi dell'odierno appellante l'applicazione della sanzione della perdita del grado per rimozione per motivi disciplinari.

4. Proposto ricorso avverso tale provvedimento, il T.A.R. Sicilia, con sentenza -OMISSIS-(ora impugnata innanzi al CGARS), lo rigettava, in particolare ritenendo infondata la censura relativa al mancato rispetto dei termini del procedimento disciplinare (non avviato entro 90 giorni dalla data della conoscenza integrale della sentenza da parte dell'amministrazione) in quanto "la sentenza della Corte d'appello di -OMISSIS-n.-OMISSIS- del -OMISSIS- è divenuta irrevocabile il -OMISSIS-, ma l'attestazione d'irrevocabilità è stata apposta dalla cancelleria il -OMISSIS-e l'acquisizione da parte dell'Amministrazione si è avuta il -OMISSIS-".

Il T.A.R. ha ritenuto irrilevante la precedente trasmissione di una mera copia della sentenza in data -OMISSIS-- da parte del Comando Regione Carabinieri Sicilia.

5.1. Con il ricorso in appello si lamenta l'erroneità della decisione per non aver ritenuto estinto il procedimento disciplinare per decorrenza dei termini previsti dall'art. 1392 del D. Lgs. n. 66/2010, avendo l'Amministrazione avviato il procedimento disciplinare con nota di contestazione degli addebiti del -OMISSIS-, ossia oltre un anno dopo dalla conoscenza legale della notizia criminis (avvenuta in data -OMISSIS-), e concluso lo stesso con il decreto del Ministero della Difesa -OMISSIS-(oltre i 270 giorni previsti dall'art. 1392 del Codice).

Il Giudice di primo grado non ha tenuto conto del fatto che, quanto ai due reati i cui fatti hanno formato oggetto della contestazione disciplinare, la prima sentenza della Corte d'appello di -OMISSIS-(n.-OMISSIS-) era divenuta definitiva già nel -OMISSIS-, dato che essa era stata impugnata in Cassazione solo relativamente al reato di "-OMISSIS-".

Non rileverebbe la data di acquisizione della copia munita della formula di irrevocabilità:

- sia per il rispetto dei principi costituzionali (il diritto di difesa, art. 24 Cost., e il «giusto processo», art. 111 Cost.), non potendosi esporre l'interessato al procedimento disciplinare sine die;
- sia perché l'imposizione di tale certificazione striderebbe con i principi di ragionevolezza e di economicità;
- sia perché la comunicazione della sentenza era avvenuta da parte del locale Comando della stessa Arma dei Carabinieri, risultando quindi pienamente attendibile e degna di fede.

Infine, in base al principio della certezza del diritto, l'autorità procedente che abbia avuto conoscenza di fatti asseritamente sanzionabili deve procedere immediatamente alla contestazione degli stessi, evitando il rischio che il soggetto coinvolto rimanga sine die esposto all'eventualità di una successiva instaurazione del procedimento disciplinare.

Se si avallasse la tesi sposata dal Giudice di prime cure - argomenta l'appellante - l'instaurazione del procedimento disciplinare verrebbe lasciata al mero arbitrio dell'Amministrazione, libera di decidere se e con quali tempistiche richiedere la certificazione di irrevocabilità.

L'appellante sottolinea che la richiesta della copia integrale della pronuncia penale riguardante un dipendente della Pubblica Amministrazione costituisce onere in capo all'Amministrazione datrice di lavoro, come desumibile dall'art. 154-ter disp. att. c.p.p.

Deve, pertanto, ritenersi che la facoltà di richiedere copia del provvedimento da parte dell'amministrazione datrice di lavoro debba essere espletata senza alcun ritardo, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1392 Cod. ord. mil. ed in osservanza (tra gli altri) dei principi dell'immediatezza della contestazione, strumentale a garantire l'effettività del diritto di difesa dell'incolpato; di certezza del diritto e dei tempi del procedimento; di buon andamento e ragionevolezza dell'azione amministrativa.

Diversamente, l'Amministrazione potrebbe dilatare all'infinito i tempi di acquisizione, prorogando irragionevolmente i termini di avvio del procedimento disciplinare.

Nel merito, l'appellante contesta la decisione appellata, ritenendo ingiusta ed eccessiva la sanzione.

5.2. L'Amministrazione, costituitasi in giudizio, argomenta, per un verso, che i termini per l'inizio del procedimento disciplinare sono iniziati a decorrere dalla data in cui è stata acquisita dall'Amministrazione la sentenza penale definitiva con il visto di irrevocabilità (-OMISSIS-), per altro verso, che il termine non può decorrere se prima il procedimento penale non si sia definito nella sua interezza, dovendo la valutazione poggiare sulla piena ed integrale conoscenza dei fatti.

Nel merito, si afferma la congruità della sanzione disciplinare espulsiva.

6.1. Con l'ordinanza in esame, il Giudice remittente ha preliminarmente rilevato che il profilo di appello relativo al mancato rispetto del termine di 270 giorni di conclusione del procedimento costituisce questione nuova, non sollevata nel giudizio di primo grado ed ha quindi dato avviso alle parti, ai sensi dell'art.73 comma 3 c.p.a., assegnando 30 giorni dalla comunicazione in via amministrativa della medesima ordinanza per la presentazione di memorie su questa sola questione.

6.2. Quanto ai quesiti rimessi a questa Adunanza Plenaria, il Giudice rimettente rileva, preliminarmente, in punto di fatto, che al -OMISSIS-l'Amministrazione era in possesso della copia autentica della sentenza della Corte d'Appello -OMISSIS- n. -OMISSIS- (dal cui esame si evincevano i fatti poi oggetto del procedimento disciplinare) e della copia autentica della decisione della Cassazione (dal cui esame era evincibile il già intervenuto giudicato sui capi che non erano stati oggetto di ricorso in Cassazione e che poi avrebbero in parte fondato il disciplinare); e tuttavia avviava solo in data -OMISSIS- il procedimento disciplinare per i reati per i quali già con la

predetta sentenza della Corte d'Appello il dipendente era stato assolto (per prescrizione), sentenza che per quella parte era divenuta irrevocabile, avendo il ricorrente proposto ricorso avverso il solo capo relativo alla condanna.

6.3. Tanto precisato in punto di fatto, secondo l'ordinanza di rimessione:

“una prima questione . . . attiene alla individuazione del dies a quo per l'avvio del procedimento disciplinare in caso di impugnazione parziale di una sentenza penale, e cioè se lo stesso debba riferirsi ai giudicati parziali, ovvero all'ultimo giudicato”.

Tale questione “implica la preliminare opzione ermeneutica in merito al rapporto tra l'art. 1392 del d. lgs. n. 66/2010 e le disposizioni in tema di irrevocabilità di cui al codice di procedura penale: ove il primo vada interpretato in modo autonomo e scisso dal c.p.p. (art. 648 c.p.p., per il quale sono irrevocabili, per quanto qui rilevi, le sentenze pronunciate in giudizio contro le quali non è ammessa impugnazione diversa dalla revisione; se l'impugnazione è ammessa, la sentenza è irrevocabile quando è inutilmente decorso il termine per proporla), risulterebbe corretta la tesi dell'Amministrazione (secondo la quale anche se su due reati si era formato il giudicato, il processo non era concluso, fino al deposito della sentenza definitiva nel giudizio di appello a seguito di rinvio dalla Cassazione), avvalorata anche dalla lettera dell'art. 1392, secondo il quale il termine decorre da quando l'amministrazione ha notizia del provvedimento irrevocabile che conclude il processo penale: il verbo utilizzato (“conclude”) sembra voler evitare una valutazione spezzettata di una complessa vicenda fattuale. Tesi che, peraltro, risulterebbe coerente con il principio della autosufficienza della disciplina contenuta nel codice dell'ordinamento militare.

Ad opposta conclusione condurrebbe una interpretazione della norma in armonia con le disposizioni processuali di cui al c.p.p.

La tesi dell'appellante, che in tale ultimo caso sarebbe fondata, sembrerebbe in linea con i principi affermati da Corte Costituzionale, 27 luglio 2000, n. 375: i termini per promuovere l'azione disciplinare - e concludere, quindi, il procedimento mirano a garantire la posizione del dipendente e, al tempo stesso, il buon andamento dell'amministrazione. L'azione disciplinare si deve iniziare tempestivamente, senza ritardi ingiustificati - o, peggio, arbitrari - rispetto al momento in cui l'amministrazione ha conoscenza della pronuncia irrevocabile di condanna: tale principio ha trovato pieno riconoscimento nella disciplina del pubblico impiego e va affermato anche con riguardo ai corpi militari”.

7. L'ordinanza, per l'ipotesi che il primo quesito ottenga risposta favorevole alla tesi dell'appellante, sottopone all'Adunanza Plenaria una seconda questione, e precisamente:

“se il termine per l’avvio del procedimento disciplinare decorra dal momento in cui l’Amministrazione entri in possesso della copia di una sentenza penale con l’annotazione di irrevocabilità (tesi della Difesa Erariale), anziché dal diverso ed anteriore momento in cui sia venuta a conoscenza della definitività della decisione penale (tesi dell’appellante)”.

Dato atto dei diversi orientamenti giurisprudenziali che vengono in rilievo al fine di risolvere la questione (v. pagg. 10-11 ord.), l’ordinanza di rimessione ha sottoposto all’Adunanza Plenaria i quesiti già innanzi riportati.

Dopo il deposito di memorie, all’udienza pubblica di trattazione la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

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

9. La prima questione sottoposta a questa Adunanza Plenaria attiene “alla individuazione del dies a quo per l’avvio del procedimento disciplinare in caso di impugnazione parziale di una sentenza penale, e cioè se lo stesso debba riferirsi ai giudicati parziali, ovvero all’ultimo giudicato”.

Nel caso di specie, come si è innanzi esposto, una sentenza di Corte di Appello ha:

- i) dichiarato non doversi procedere per prescrizione per taluni reati (-OMISSIS-);
- ii) assolto l’imputato perché il fatto non sussiste per altri due reati (altra -OMISSIS- e altro -OMISSIS-);
- iii) condannato l’imputato per il reato di -OMISSIS- ad anni otto di reclusione.

Questo capo della sentenza è stato impugnato dall’imputato con ricorso per Cassazione, la quale ha annullato la sentenza di condanna. Infine, altra Sezione della Corte di Appello ha assolto l’imputato anche dal reato di -OMISSIS- perché il fatto non sussiste.

Oggetto del procedimento disciplinare sono, dunque, solo i fatti per i quali vi è stata pronuncia di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione.

Tuttavia, l’amministrazione non ha proceduto ad avviare il procedimento disciplinare dopo la pronuncia della Corte d’Appello passata (parzialmente) in giudicato, circostanza di cui aveva conoscenza, ma ha avviato detto procedimento solo quando è stata definito l’intero processo penale.

Di qui la rilevanza della questione, poiché:

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

- se invece occorre riferirsi al "processo" nella sua "totalità" (e dunque al "coacervo" dei fatti contestati dal P.M. con la formulazione dei capi di imputazione e per i quali vi è stato rinvio a giudizio), allora la conclusione non può che riferirsi alla "totale" definizione del giudizio a suo tempo istaurato con l'originario rinvio a giudizio (e, nel caso di specie, l'azione disciplinare sarebbe stata tempestiva).

10. Occorre, innanzi tutto, ricordare che, nell'attuale assetto ordinamentale, non ricorre più la cd. pregiudiziale penale al procedimento disciplinare, ma trova, al contrario, applicazione il diverso principio dell'autonomia, sia pur "temperata", dei giudizi, ben potendo (ed anzi dovendo) l'amministrazione avviare il procedimento disciplinare nei termini prescritti.

In precedenza, come è noto, l'art. 3, terzo comma, del previgente c.p.p., nel regolare i rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare, prevedeva la sospensione del "giudizio" disciplinare "fino a quando sia pronunciata nell'istruzione la sentenza di proscioglimento non più soggetta a impugnazione o nel giudizio la sentenza irrevocabile, ovvero sia divenuto esecutivo il decreto di condanna".

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

Attualmente, il codice di procedura penale non prevede la sospensione obbligatoria del procedimento disciplinare, e l'art. 653, recante "efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare", dispone:

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

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

Anche la disciplina del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione accoglie il principio di autonomia "temperata" di ciascuno dei due procedimenti, sia per i dipendenti in rapporto di lavoro cd. contrattualizzato, sia per dipendenti in rapporto di lavoro di diritto pubblico.

Quanto ai primi, l'art. 55-ter d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, prevede che:

- "il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale" (co. 1, primo periodo);
- il procedimento disciplinare può essere sospeso "nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria (l'amministrazione) non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione"; e ciò, comunque, nei soli casi di "infrazioni per le quali è applicabile una sanzione superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni" (co. 2);
- il procedimento disciplinare è ripreso "mediante rinnovo della contestazione dell'addebito, entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza, da parte della cancelleria del giudice, all'amministrazione di appartenenza del dipendente, ovvero dal ricevimento dell'istanza di riapertura".

Per il personale militare dispongono, in modo non dissimile da quanto previsto per il cd. personale contrattualizzato, gli articoli 1392 e 1393 d. lgs. n. 66/2010. In particolare, in base a tale ultima disposizione:

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

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

L’avvio del procedimento disciplinare, anche in pendenza di procedimento penale, costituisce, dunque, la regola nell’impiego pubblico, mentre la sospensione rappresenta l’eccezione, dipendente dalla sussistenza di due distinti presupposti: la natura particolarmente grave della sanzione astrattamente irrogabile all’esito del procedimento; la particolare “complessità” dell’istruttoria, ovvero la indisponibilità di “elementi conoscitivi sufficienti”; quegli elementi cioè, come è dato dedurre, che solo le indagini penali ed il successivo dibattimento possono fornire, attesa l’ampiezza e la capacità di acquisizione proprie dei mezzi all’uopo predisposti dall’ordinamento.

11. In questo contesto, a favore della soluzione ermeneutica che individua la decorrenza del termine per avviare o riaprire il procedimento disciplinare solo dalla conclusione dell’“intero” processo penale (senza quindi considerare sentenze parziali coperte da giudicato) militano diverse considerazioni.

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

L’art. 1393, in particolare, nel descrivere i casi nei quali è consentito attendere l’esito del processo penale, fa genericamente riferimento ai “fatti in relazione ai quali procede l’autorità giudiziaria”, con ciò intendendo riferirsi non già a “singoli” fatti ciascuno dei quali costituente illecito penale, ma all’ “insieme” dei fatti per i quali l’autorità giudiziaria procede.

Se è l’insieme di tali fatti (e la necessità di una loro migliore conoscenza, nel loro complesso e nelle loro interrelazioni) a consentire la sospensione (che, come si è detto, costituisce eccezione), appare poi poco coerente ritenere che la medesima sospensione debba di volta in volta cessare allorché, nei vari gradi di giudizio, uno o più dei fatti per cui è processo penale venga definito, sia pure irrevocabilmente.

D’altra parte, se il procedimento disciplinare può essere sospeso anche con riferimento a fatti non aventi rilevanza penale - quando ricorrano anche fatti per i quali, invece, procede l’autorità giudiziaria (art. 1393, co.1, primo periodo) - appare evidente come ciò che il legislatore intende

ottenere è una valutazione unitaria e complessiva di tutti i singoli fatti dei quali il dipendente pubblico è incolpato.

Se, quindi, l'esigenza di una valutazione unitaria vale per fatti fin dall'origine non penalmente rilevanti (che attendono per la loro valutazione l'esito del giudizio instaurato per quei fatti che hanno invece rilevanza penale), identica esigenza vi è per quelli che – considerati ab initio di rilevanza penale – “retrocedono” alla condizione di fatti disciplinarmente (ma non più penalmente) rilevanti: una condizione non dissimile, cioè, da quella dei fatti per i quali l'art. 1393, co. 1, primo periodo, ammette la sospensione in attesa dell'esito del giudizio penale.

11.2. Sul più generale piano logico-sistematico, la sospensione del procedimento penale costituisce, come si è detto, un'eccezione, prevista sia nell'interesse dell'amministrazione, consentendole di avere una valutazione migliore dei fatti, sia nell'interesse del militare, sottraendolo alle conseguenze di valutazioni disciplinari frutto di incompletezza o frettolosità e che, peraltro, potrebbero essere smentite dalle conclusioni del giudizio penale.

Ambedue le esigenze che consentono (e rendono opportuno) di attendere l'esito del giudizio penale, verrebbero frustrate laddove l'amministrazione fosse costretta ad inseguire ogni esito parziale di quel giudizio, perdendo proprio quella esigenza di più approfondita, completa e complessiva valutazione dei “fatti” che, in via di eccezione, ha permesso di non avviare subito il procedimento disciplinare.

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

Ed infatti, l'esito assolutorio “perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso” per un singolo reato non può non esplicare effetti sulle valutazioni dell'amministrazione in sede disciplinare, laddove per altro fatto si sia stati invece condannati ovvero (come nel caso di specie) sia intervenuta prescrizione.

Ma, specularmente, ciò costituisce interesse anche del dipendente che, in presenza di un giudizio già concluso in relazione a fatti-reato per i quali è intervenuta la prescrizione (o vi è stata condanna), non può non giovare di una successiva assoluzione per il fatto-reato (eventualmente più grave) per il quale il processo è invece continuato.

In definitiva, ciò che le norme intendono tutelare, per il tramite dell'attesa della definizione del giudizio penale, sia nell'interesse pubblico che nell'interesse del dipendente, è la correttezza e completezza della valutazione in sede disciplinare dei “fatti” (tutti i fatti) che hanno formato oggetto di giudizio penale.

Tale finalità verrebbe evidentemente frustrata laddove si affermasse l'esigenza di instaurare singoli procedimenti disciplinari per singoli fatti, mano a mano che questi siano definiti in sede penale.

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

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

Il che dimostra, ancora una volta,

- per un verso, come sussista l'esigenza di una valutazione unitaria di più trasgressioni, perché il "comportamento contrario alla disciplina" deve essere comprensibilmente "rivelato" dalla complessiva condotta del militare e non atomisticamente, attraverso la singola valutazione di ogni specifico episodio;

- per altro verso, come tale modus di valutazione si risolva in una garanzia per il militare ed in un possibile vantaggio per lo stesso in sede di concreta irrogazione e quantificazione della sanzione.

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

L'individuazione del dies a quo per l'instaurazione o la ripresa del procedimento disciplinare, ai sensi degli artt. 1392, co. 3, e 1393, co. 4, cod. ord. mil. nei sensi innanzi esposti, appare coerente (diversamente da come ritenuto dall'ordinanza di rimessione) con le esigenze indicate dalla Corte costituzionale (sent. 27 luglio 2000 n. 375), che afferma:

"i termini per promuovere l'azione disciplinare – e concludere, quindi, il procedimento – mirano a garantire la posizione del dipendente e, al tempo stesso, il buon andamento dell'amministrazione", di modo che "l'azione disciplinare deve iniziare tempestivamente, senza ritardi ingiustificati – o, peggio, arbitrari – rispetto al momento in cui l'amministrazione ha conoscenza della pronuncia irrevocabile di condanna".

Come si è già affermato, l'attesa della sentenza conclusiva dell'intero processo penale, onde avviare o riprendere il procedimento disciplinare, lungi dal costituire un irragionevole ritardo, costituisce invece una evidente garanzia per la completezza e correttezza del giudizio, e ciò sia in favore del

dipendente pubblico (militare) sia in favore non già dell'amministrazione/soggetto, ma del valore costituzionalmente tutelato del buon andamento dell'attività amministrativa; quella medesima esigenza, cioè, che aveva ex ante reso opportuno sospendere il procedimento disciplinare.

Ed infatti, la sospensione, ove ne ricorrano le condizioni, non rappresenta essa stessa un ingiustificato ritardo nella conclusione del procedimento disciplinare (e dunque un istituto che si caratterizza per un intrinseco contenuto afflittivo), ma risponde all'esigenza di acquisire tutti gli elementi emergenti dal processo penale per una migliore valutazione, a tutela dell'interesse pubblico e di quello del dipendente.

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

Occorre, infatti, ricordare che:

- l'art. 1392 prevede che il procedimento disciplinare di stato a seguito di giudizio penale deve essere istaurato "entro 90 giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale irrevocabili, che lo concludono, ovvero del provvedimento di archiviazione" (co. 1) e che il medesimo procedimento deve concludersi entro 270 giorni dal medesimo dies a quo (co.3);

- l'art. 1393, co. 4, prevede che il procedimento disciplinare è "avviato o riaperto entro 90 giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza ovvero dalla presentazione dell'istanza di riapertura".

I riferimenti ora riportati alla conoscenza "integrale" della sentenza escludono che siano sufficienti, per la determinazione del dies a quo, la conoscenza del mero dispositivo o quella di estratti della sentenza.

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

La stessa irrevocabilità della sentenza deve risultare formalmente, non già da (pur oggettive) deduzioni dell'amministrazione o dell'inculpato, ma dalla sentenza medesima, posto che l'art. 27 reg. esec. c.p.p. prevede che "la cancelleria annota sull'originale della sentenza o del decreto di condanna l'irrevocabilità del provvedimento...".

Giova, inoltre, sottolineare come l'art. 55-ter d. lgs. n. 165/2001 preveda che "il procedimento disciplinare è, rispettivamente, ripreso o riaperto, mediante rinnovo della contestazione

dell'addebito, entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza, da parte della cancelleria del giudice, all'amministrazione di appartenenza del dipendente, ovvero dal ricevimento dell'istanza di riapertura”.

Tale comunicazione da parte della cancelleria del giudice, riferita alla sentenza nella sua integralità, priva di rilievo quanto previsto dall'art. 154-ter disp. att. c.p.p., in base al quale “la cancelleria del giudice che ha pronunciato sentenza penale nei confronti di un lavoratore dipendente di un'amministrazione pubblica ne comunica il dispositivo all'amministrazione di appartenenza e, su richiesta di questa, trasmette copia integrale del provvedimento”.

Per effetto della successione delle norme, ciò che l'amministrazione pubblica deve ricevere dalla cancelleria del giudice penale è la sentenza integrale, non già il solo dispositivo.

Alla luce di quanto ora esposto, non appare sussistente il pericolo, paventato dall'appellante, che l'amministrazione possa “gestire” il termine di decorrenza (ad esempio, ritardando la richiesta di copia integrale della sentenza), e che il militare sia sottoposto più lungamente ad incertezza circa la propria sorte.

Per un verso, come si è detto, la cancelleria del giudice penale è onerata dell'invio della sentenza (e non del solo dispositivo), sentenza che può essere comunque richiesta dall'amministrazione.

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

13. Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, l'Adunanza Plenaria enuncia il seguente principio di diritto:

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

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

14. La soluzione data al primo quesito rimesso dall'ordinanza rende superfluo l'esame della seconda questione dalla medesima proposta.

L'Adunanza Plenaria dispone la restituzione del giudizio al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, per ogni ulteriore decisione nel merito e sulle spese ed onorari del giudizio, ivi compresi quelli inerenti alla presente fase.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), pronunciando sull'appello n. 724/2022 r.g. (n. 372022 r.g. A.P.):

- enuncia il principio di diritto di cui in motivazione;
- restituisce per il resto il giudizio al rimettente Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Rosanna De Nictolis, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Ermanno de Francisco, Presidente

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

L'ESTENSORE

Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO

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