

RIVISTA GIURIDICA DELLE FORZE ARMATE E DI POLIZIA

1/2025

ISSN 3035-112X

RIVISTA GIURIDICA
DELLE FORZE ARMATE E DI POLIZIA

1/2025



JOVENE

Direttore

Antonio Tallarida

Direttore Responsabile

Alessandro Tallarida

Comitato di direzione

Dott. Fausto Bassetta, Avv. Edoardo Boursier Niutta, Avv. Vittorio Cesaroni (Avvocatura dello Stato), Prof. Guido Colaiaacovo, (Università degli Studi di Foggia), Prof. Jacopo Della Torre (Università degli studi di Genova), Prof. Michele Francaviglia (Università degli studi di Genova), Prof. Cesare Pinelli (Sapienza - Università di Roma), Prof. Alessandro Sterpa (Università degli Studi della Toscana)

Comitato scientifico

Pres. Giancarlo Coraggio (Corte costituzionale), Prof. Enrico Albanesi (Università degli studi di Genova), Prof. Vincenzo Antonelli (Università di Catania), Prof.ssa Francesca Bailo (Università degli Studi di Genova), Pres. Gianpiero Paolo Cirillo (Consiglio di Stato), Avv. Enrico De Giovanni (Avvocatura generale dello Stato), Avv. Marco Di Lullo, Prof.ssa Elvira Nadia La Rocca (Sapienza - Università di Roma), Avv. Marco Lepri, Prof. Andrea Longo (Sapienza - Università di Roma), Dott. Dario Martire (Sapienza - Università di Roma), Prof. Alfredo Moliterni (Sapienza - Università di Roma), Prof. Daniele Porena (Università degli studi di Perugia), Prof. Giorgio Repetto (Università degli Studi di Perugia), Dott. Federico Savastano (Sapienza - Università di Roma), Prof. Franco Gaetano Scoca (Sapienza - Università di Roma), Pres. Mario Torsello (Consiglio di Stato), Prof. Riccardo Ursi (Università degli studi di Palermo), Dott. Nicola Viceconte (Università degli Studi della Toscana)

Comitato di redazione

Avv. Cristiana Apostolo, Avv. Laura Bacchini, Avv. Antonio Faberi
Dott. Gianpiero Gioia (Sapienza - Università di Roma)

I lavori inviati alla Rivista per la pubblicazione, salvo diversa, motivata, determinazione del Direttore, sono sottoposti in forma anonima a referaggio da parte di esperti dello specifico settore.

La presente Rivista è semestrale ed è pubblicata in formato digitale open access.

Direzione, redazione e amministrazione in Roma, via Ezio 19, 00192, presso lo Studio legale Fair legals.

email: avvocato.tallarida@gmail.com

RIVISTA GIURIDICA DELLE FORZE ARMATE E DI POLIZIA 1/2025 – Pubbl. febbraio 2025.

ISSN 3035-112X – Registr. presso il Tribunale di Roma n. 35 del 24 febbraio 2024.

INDICE

<i>Editoriale</i>	p. 1
-------------------------	------

PARTE PRIMA

DOTTRINA

ALESSANDRO STERPA, <i>La legge italiana sull'intelligenza artificiale con riguardo alla sicurezza nazionale e alla difesa</i>	» 5
EDUARDO BOURSIER NIUTTA, FAUSTO BASSETTA, <i>La sospensione cautelare dal servizio per il personale delle forze di polizia a ordinamento civile</i>	» 13
GIANLUCA CAMPUS, VALERIA CASULA, <i>AI Act: i livelli di rischio dell'AI applicata nei settori di Polizia e nell'attività Giudiziaria</i>	» 53
CHIARA TORRENTE, <i>Full discovery vs segreto NATO. La Corte di Cassazione sul caso Biot</i>	» 75

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA E CONTABILE

SEZIONE PRIMA

Consiglio di Stato e TAR

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 3 giugno 2025, n. 4803 – Ordinamento militare – Carabinieri – Note caratteristiche – Termini per la compilazione e comunicazione – Natura ordinatoria – Redazione in conformità dei modelli stabiliti nel regolamento – Motivazione adeguata	» 89
Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 22 marzo 2025, n. 2036 – Ordinamento militare – Capitaneria di Porto – Disciplina del <i>Whistleblowing</i> – Divulgazione pubblica – Requisiti per la protezione – Fattispecie	» 91
Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 28 gennaio 2025, n. 667 – Forze di Polizia – Polizia di Stato – Processo penale – Termine per instaurare il procedimento disciplinare – <i>Dies a quo</i> dalla conoscenza qualificata della sentenza penale irrevocabile	» 101

Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 27 dicembre 2024, n. 10397 – Forze di Polizia – Polizia di Stato – Servizio pregresso prestatato nel Corpo delle Capitanerie di Porto – Non valutabilità ai fini del trattamento economico di primo dirigente – Manifesta infondatezza dell’eccezione di incostituzionalità	p. 104
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. I-quater, sentenza 8 maggio 2025, n. 8862 – Forze di Polizia – Polizia di Stato – Concorso pubblico per commissario di Polizia – Giudizio della Commissione espresso con voto numerico e giudizio sintetico – Insindacabilità salvo manifesta illogicità o erroneità – Brevità dei tempi di correzione – Irrilevanza	» 108
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I-bis, sentenza 11 aprile 2025, n. 7178 – Ordinamento militare – Esercito – Concorso per Volontario in servizio permanente – Candidato VFP4 rinviato a giudizio per delitto non colposo – Esclusione – Legittimità	» 112
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I-quater, sentenza 7 aprile 2025, n. 6930 – Ordinamento militare – Carabinieri – Disciplina del <i>Whistleblowing</i> – Mancato coinvolgimento dell’Amministrazione di appartenenza – Infondatezza in merito delle accuse – Illegittimità della sanzione pecuniaria Anac	» 114
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I-quater, sentenza 12 febbraio 2025, n. 3114 – Forze di Polizia – Polizia di Stato – Concorso per allievo agente di P.S. – Giudizio di inidoneità per carenza dei requisiti attitudinali – Sindacato giurisdizionale – Limiti	» 119
Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria – Reggio Calabria, sentenza 14 gennaio 2025, n. 33 – Ordinamento militare – Carabinieri – Riscatto gratuito del periodo di studi universitari a fini pensionistici e stipendiali – Ufficiale del disciolto Corpo Forestale dello Stato inserito nel ruolo speciale ad esaurimento – Transito al ruolo normale in s.p.e. – Applicabilità	» 124
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I (Stralcio), sentenza 16 dicembre 2024, n. 22628 – Ordinamento militare – Carabinieri – Personale divenuto non idoneo al servizio militare per lesioni – Trasferimento a domanda nel personale civile del Ministero – Divieto di restituzione ai ruoli militari – Legittimità	» 127
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I-bis, sentenza 15 novembre 2024, n. 20322 – Ordinamento militare – Forze armate – Ricorso collettivo – Condizioni di ammissibi-	

lità – Fattispecie – Ordinamento militare – Forze armate – Contrattazione collettiva – Diffida a riprendere e concludere le procedure di contrattazione – Ricorso collettivo contro il silenzio della P. A. – Difetto di legittimazione attiva dei singoli dipendenti	p. 131
--	--------

SEZIONE SECONDA

Corte dei Conti

Corte dei Conti, Sez. II giur. centrale di Appello, sentenza 19 marzo 2025, n. 59 – Pensione civile e militare – Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco – Personale appartenente ai ruoli logistico-gestionali – Trattamento pensionistico parametrato a quello militare – Inapplicabilità	» 136
Corte dei Conti, Sez. III giur. centrale di Appello, sentenza 21 febbraio 2025, n. 28 – Pensione civile e militare – Giudizi avanti alla Corte dei Conti – Sospensione feriale dei termini processuali – Applicabilità – Pensione civile e militare – Marina militare – Inidoneità al servizio militare per causa dipendente dal servizio prestato – Transito nei ruoli civili – Pensione privilegiata – Decorrenza dal mese successivo alla domanda	» 141
Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, sentenza 17 febbraio 2025, n. 52 – Pensione civile e militare – Guardia di Finanza – Domanda di accertamento della dipendenza da causa di servizio ai fini dell'equo indennizzo – Difetto di giurisdizione della Corte dei Conti – Fattispecie	» 148
Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Calabria, sentenza 13 febbraio 2025, n. 31 – Giurisdizione e competenza – Pensione civile e militare – Polizia di Stato – Domanda giudiziale di accertamento della dipendenza da causa di servizio in funzione della pensione privilegiata – Assenza della domanda di pensione privilegiata in sede amministrativa – Ammissibilità	» 150
Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, sentenza 30 gennaio 2025, n. 21 – Pensione civile e militare – Carabinieri – Cessazione dal servizio per provvedimento disciplinare – Trattamento pensionistico – Requisiti del personale militare – Applicabilità	» 152
Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Friuli Venezia Giulia, sentenza 13 dicembre 2024, n. 44 – Giurisdizione e competenza – Pensione civile e militare – Esercito – Domanda diretta alla rideterminazione della pensione militare per mancato riconoscimento di emolumenti durante il servizio – Difetto di giurisdizione della Corte dei Conti	» 155

PARTE TERZA

GIURISPRUDENZA PENALE

- Corte Suprema di Cassazione, Sez. I pen., sentenza 8 aprile 2025, n. 33613 – Procedimento penale – Reato militare** – Sentenza di non punibilità per particolare tenuità del fatto – Interesse a ricorrere del militare imputato – Sussistenza – **Procedimento penale – Reato militare – Carabinieri** – Furto aggravato di energia elettrica – Prova indiretta del fatto – Idoneità – Fattispecie p. 157
- Corte Suprema di Cassazione, Sez. I penale, sentenza 27 marzo 2025, n. 12096 – Procedimento penale – Marina Militare – Spionaggio** – Documenti segreti NATO – Deroga legale all'obbligo di deposito integrale degli atti in giudizio – Limiti e condizioni – **Reato militare – Segreto NATO** – Natura autonoma ed auto applicativa rispetto al segreto di Stato – Eccezione di incostituzionalità – Manifesta infondatezza – **Reato militare** – Spionaggio nell'interesse di uno Stato estero – Reato consumato e reato tentato – Perfezionamento » 160
- Corte Suprema di Cassazione, Sez. V pen., sentenza 26 febbraio 2025, n. 7824 – Procedimento penale – Reato militare – Carabinieri – Minaccia aggravata** – Ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto – Ricorribilità per Cassazione – **Procedimento penale – Reato militare** – Carabinieri – Insubordinazione con minaccia aggravata – Giurisdizione militare – Declaratoria di causa di non punibilità in Cassazione – **Procedimento penale – Reato militare** – Carabinieri – Eccezione di *ne bis in idem* – Deducibilità e verifica in Cassazione – Limiti » 175
- Tribunale Militare di Napoli, sez. II, sentenza 18 marzo 2025, n. 11 – Reato militare – Guardia di finanza** – Collusione con estranei per frodare la finanza – Accordo fittizio di separazione con la coniuge – Assegno alimentare – Illecita deduzione fiscale » 181

PARTE QUARTA

ALTRE GIURISDIZIONI E RAPPORTI GIURIDICI VARI

- Corte costituzionale, sentenza 19 dicembre 2024, n. 207 – Ordinamento militare – Aeronautica militare** – Scatto stipendiale per invalidità di servizio – Ricomprensione nel blocco stipendiale – Illegittimità costituzionale » 185

Corte costituzionale, sentenza 28 novembre 2024, n. 190 – Forze di Polizia – Polizia di Stato – Perdita dell’idoneità al servizio – Passaggio ad altri ruoli – Mancata previsione – Legittimità costituzionale	p. 188
Corte Costituzionale, sentenza 30 ottobre – 19 novembre 2024, n. 181 – Forze di Polizia – Polizia Penitenziaria – Concorso per ispettori – Distinzione di genere – Incostituzionalità	» 199
Corte di Cassazione, Sez. L, ordinanza 1° marzo 2025, n. 5426 – Forze di Polizia – Polizia di Stato – Vittime del dovere – Azione di accertamento – Imprescrittibilità – Benefici economici connessi – Prescrizione dei singoli ratei	» 200
Corte di Appello di Roma, Sez. 3 Lavoro, sentenza 8 gennaio 2025, n. 51 – Ordinamento militare – Carabinieri – Vittime del dovere – Domanda per l’aumento figurativo di dieci anni ai fini della pensione – Giurisdizione della Corte dei conti – Ordinamento militare – Carabinieri – Vittime del dovere – Domanda per l’aumento figurativo di dieci anni ai fini del TFR – Giudice del lavoro	» 202
Tribunale di Verona, sez. Lavoro, sentenza 30 settembre 2024, n. 572 – Ordinamento militare – Esercito – Vittime del dovere – Lancio con paracadute – Lesioni connesse alla caduta libera – Particolari condizioni ambientali od operative – Insussistenza – Fattispecie	» 207

PARTE QUINTA

LEGISLAZIONE - CRONACHE - BIBLIOGRAFIA

LEGISLAZIONE RECENTE	» 213
LAVORI PARLAMENTARI	» 214
BIBLIOGRAFIA RECENTE	» 215
EVENTI	» 216
CONVEGNI	» 222
NOTIZIE E CRONACHE	» 223
<i>Elenco collaboratori</i>	<i>» 227</i>

EDITORIALE

Silent leges inter arma

Ci siamo lasciati nello scorso numero, con moti di vento che facevano intravedere possibili orizzonti di pace e tempi migliori per tutti Noi. E invece si sono aperti nuovi fronti di guerra. Così si continua a morire sui campi di battaglia e nelle città devastate, o nei mari, mentre sempre più schiere di migranti premono alle frontiere terrestri dei Paesi occidentali o pressano per attraversare il Mediterraneo, in attesa di un qualcuno che li trasporti.

L'uomo non è, ancora una volta, riuscito a fare tesoro dagli errori del passato e ad imparare la lezione della Storia. E allora siamo alle solite, si passa da una crisi all'altra senza che nessuna Organizzazione internazionale riesca ad imporre un ordine mondiale e a fermare lo scempio della guerra che, come ripeteva papa Francesco, è sempre una sconfitta per tutti.

E come conseguenza prevedibile di tutto questo, incombono la crisi economica e l'aumento della povertà a cui nessuna legge riesce di fare fronte. Viene da dire che non c'è più tempo da perdere, come ammoniva Seneca: *Non exiguum temporis habemus, sed multum perdidimus*.

Ma di quale tempo parliamo? Non c'è accordo neanche su questo. Nel derby tra Aristotele ("Il tempo è la misura del cambiamento") e Newton ("Il tempo è assoluto" e indipendente da ogni mutazione) ha vinto – per ora – Einstein, secondo cui il tempo è relativo allo spazio e alla velocità, mandando così in archivio il tempo assoluto di Newton e Galileo (v. C. ROVELLI, *L'ordine del tempo*, Adelphi, 2017).

Per vero, l'uomo ha sempre tentato di sottrarsi alla legge del tempo, cercando di ingabbiarlo con la rete delle Ere, dei secoli, degli anni, dei giorni, delle ore e così via, o addirittura di farne a meno (v. G. TONELLI, *Tempo. Il sogno di uccidere Chronos*, Feltrinelli, 2021).

Ma, oltre al tempo reale o naturale, esiste anche un tempo giuridico, governato dall'uomo e dal diritto. Già nel passaggio dal calendario di Romolo e Numa Pompilio a quello giuliano, possiamo trovare un anno, il primo (708 *ab urbe condita* = 46 a. C.), che fu lungo 445 giorni invece di 365, per recuperare il ritardo accumulato dal precedente calendario lunare. Qualcosa di simile è avvenuto con l'adozione del calendario gregoriano, dove sono stati soppressi ben 10 giorni nel mese di ottobre 1582, per cui si è passati da giovedì 4 ottobre a venerdì 15 ottobre: in questa decina di giorni non troverete mai una nascita, una morte, un matrimonio, una guerra, un qualsiasi altro evento. Semplicemente non sono esistiti!

Nel diritto, il tempo è un fatto giuridico, indipendente dalla volontà dell'uomo. La Cassazione ha più volte affermato che non è legittimo attribuire valenza al tempo trascorso "diversa dall'eventuale maturare della prescrizione o dal concorso nel fatto colposo del creditore, di cui all'art. 1227 c.c., ove ne ricorrano i presupposti" (Cass., Sez. lav., 23.4.2009, n. 9699; 21.7.2008, n. 20085; 20.1.2005, n. 1123).

Ma non è sempre così. Il diritto conosce casi di azzeramento del tempo, nel senso che questo non viene computato nei termini di legge. Il caso più noto è costituito dalla c.d. sospensione nel periodo feriale dei termini processuali (l. 7 ottobre 1969, n. 742) e, di recente, dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in l. n. 27/2020, art. 103, ("non si tiene conto del periodo"), adottato per fronteggiare le conseguenze del *lockdown* disposto durante il Covid.

Queste considerazioni epistemologiche ci sono occasionate da due recenti pronunce del Supremo Consesso Amministrativo che hanno diversamente valutato il vano decorso del tempo. Nel primo caso, un Maresciallo della Guardia di Finanza, inquisito per corruzione, lamentava l'incomprensibile ed immotivata inerzia del P.M. e del GIP, che hanno atteso oltre sedici anni prima di definire il procedimento (fatti del 1998 e archiviazione del 2014), così impedendo a quest'ultimo di difendersi efficacemente nel contraddittorio, con riflessi negativi anche nel successivo procedimento disciplinare, conclusosi con la perdita del grado e la rimozione dal servizio. Ebbene nessuna rilevanza è stata attribuita a tale considerevole inerzia ai fini amministrativi dal Tar e dal Consiglio di Stato (Sez. II, 29.11.2023, n. 10248), che si limita a considerare suggestiva la censura.

Nel secondo caso, a fronte di un soggetto che attendeva da 16 anni (pure in questo caso!) il rilascio formale di una autorizzazione (perché il Comune si era persa la pratica), il Tar e il Consiglio di Stato hanno respinto tutte le istanze dell'interessato, sostenendo che “non è più possibile, a distanza di sedici anni, fare ancora riferimento al procedimento amministrativo...avviato con l'istanza presentata al Comune nel 2001, dovendosi ritenere tale procedimento abbandonato dagli odierni appellanti i quali, a fronte del comportamento omissivo del Comune che mai adottò il provvedimento autorizzativo, non hanno mai, per oltre un quindicennio, interpellato l'ente circa l'esito del procedimento, né ne hanno sollecitato la conclusione, né hanno agito in sede giudiziale avverso il silenzio” (C. Stato, Sez. V, 11.12.2023, n. 10429).

Ma è mai possibile privilegiare una Procura inerte o un Comune inadempiente a danno di un militare o di un cittadino, forse poco attenti ma non per questo privabili dei loro diritti?

Le SS.UU. della Cassazione chiamate a risolvere le suddette vertenze hanno valutato inammissibili le impugnazioni (v. Cass., ordinanza 2.12.2024, n. 30775; Cass., decreto Pres. 29 ottobre 2024 n. 27942) dimostrando, al di là della correttezza in punto di stretto diritto di tali pronunce, che nell'ordinamento non esistono i necessari anticorpi per evitare che l'applicazione della norma finisca con lo stridere con il comune sentire: ci viene di dire che manca quell'appello al Cielo evocato da filosofi e pensatori dell'Età Moderna (Locke, Filmer).

Un vero e proprio salto all'indietro nel tempo ci fa fare la sentenza su un caso di rivelazione di segreti Nato, nell'interesse di uno Stato estero, pronunciata a carico del Capitano di fregata della Marina Militare W.B., che ci riporta di colpo alle storie ed ai grandi processi per spionaggio del XX secolo (Kolbe, Cohen, Chapman, Sorge, Rosenberg, Fuchs, Abel, quest'ultimo scambiato a Berlino sul ponte, da allora chiamato Ponte delle Spie, con il pilota americano Powel: un film del passato prossimo!). Ne riproduciamo nella Parte III i punti salienti.

Ma altri articoli e sentenze interessanti troverete nelle varie Parti della *Rivista*, come i saggi sulla Intelligenza artificiale (AI) nel campo della difesa nazionale o della sicurezza pubblica o le pronunce del Consiglio di Stato e del Tar Lazio su presunti casi di whistleblowing o della Corte dei conti su specifiche questioni pen-

sionistiche o sentenze della Corte di Cassazione sui rapporti tra giurisdizione militare e giurisdizione ordinaria o sulle vittime del dovere.

Infine, non può mancare il nostro ultimo reverente pensiero al Papa che ci ha lasciati, e un saluto augurale al nuovo Pontefice, Leone XIV, le cui prime parole “*La Pace sia con Voi tutti*”, ci proiettano in un futuro speriamo migliore.

Al prossimo numero, confidando sempre sulla Vostra attenzione.

Roma, luglio 2025

A. T.

PARTE PRIMA

DOTTRINA

ALESSANDRO STERPA

LA LEGGE ITALIANA SULL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE CON RIGUARDO ALLA SICUREZZA NAZIONALE E ALLA DIFESA¹

Il disegno di legge recente “*Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*” è stato approvato dal Parlamento consegnando alla analisi giuridica almeno un elemento di riflessione in più sulla regolazione del settore; approvato dal Senato della Repubblica, infatti, è stato modificato dalla Camera dei Deputati per poi tornare nella prima sede di approvazione per il voto definitivo: un caso raro di “navette” in quello che ormai è un “monocameralismo di fatto” che caratterizza la nostra produzione legislativa. La ragione di questo secondo passaggio parlamentare riguarda proprio la parte del progetto di legge relativo ai temi della sicurezza ossia l’art. 6 che contiene infatti disposizioni in materia di sicurezza e difesa nazionale, dal quale la Camera ha cancellato il comma due che pretendeva che i sistemi di intelligenza artificiale “*destinati all’uso in ambito pubblico*” dovessero essere installati “*su server ubicati nel territorio nazionale, al fine di garantire la sovranità e la sicurezza dei dati sensibili dei cittadini*”².

Si svolgeranno alcune considerazioni in particolare sulle previsioni legate proprio alla deroga prevista dalla normativa e relativa

¹ Il testo riprende l’audizione dell’Autore sul disegno di legge recente “*Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*” (AC2316) presso le Commissioni riunite IX (Trasporti) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati nel maggio 2025.

² La Camera dei Deputati ha approvato il nuovo testo il 25 giugno 2025 e lo ha trasmesso al Senato della Repubblica (AS 1146 B).

alla *sicurezza nazionale* oltre che sulla tecnica legislativa impiegata in sede europea e nazionale.

Il testo in esame affronta una pluralità di profili, nell'ambito del Regolamento (UE) 2024/1689 che definisce un quadro di regole che si impone al legislatore nazionale sia in termini generali (riparto delle competenze tra Stato e Ue e principi) che specifici ossia rispetto alle singole misure previste, senza dimenticare il divieto di porre ulteriori obblighi rispetto a quelli individuati dal legislatore europeo.

Con riferimento al tema della *sicurezza nazionale*, come noto, l'art. 2 del Regolamento (UE) 2024/1689 prevede espressamente una serie di deroghe rispetto al settore militare, della difesa e a quello della sicurezza nazionale. Secondo le previsioni europee, il Regolamento *“non si applica a settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, in ogni caso, non pregiudica le competenze degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale, indipendentemente dal tipo di entità incaricata dagli Stati membri di svolgere compiti in relazione a tali competenze”*, *“non si applica ai sistemi di IA se e nella misura in cui sono immessi sul mercato, messi in servizio o utilizzati con o senza modifiche esclusivamente per scopi militari, di difesa o di sicurezza nazionale, indipendentemente dal tipo di entità che svolge tali attività”* e *“non si applica ai sistemi di IA che non sono immessi sul mercato o messi in servizio nell'Unione, qualora l'output sia utilizzato nell'Unione esclusivamente per scopi militari, di difesa o di sicurezza nazionale, indipendentemente dal tipo di entità che svolge tali attività”*.

Si tratta di una impostazione del Regolamento che va letta – come correttamente avviene all'art. 6 del disegno di legge – in senso ampio (anche rispetto a come impostata nei precedenti testi di lavoro del Regolamento) ossia con un approccio funzionale e ben oltre quello che si potrebbe dedurre da una mera formale lettura. Secondo il comma primo dell'art. 6, infatti, le regole dell'impiego dell'intelligenza artificiale previste dalla legge in questione non si applicano alle attività *“svolte per scopi di sicurezza nazionale”*, per quelle di cui alla legge n. 124 del 2017 sull'*intelligence* oltre che per quelle relative alla *cybersicurezza* (decreto-legge n. 82 del 2021 convertito nella legge n. 109), per scopi di difesa nazionale da parte delle Forze armate nonché per le Forze di polizia in determinati settori di intervento.

Vediamo perché questa ampia deroga appare (necessariamente) coerente con il regolamento europeo.

Prima di tutto, il Trattato sull'UE prevede che la materia della sicurezza nazionale sia di esclusiva spettanza dello Stato: l'UE “*rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro*” (art. 4, comma 2); si tratta di una competenza, quella riservata allo Stato in materia di sicurezza nazionale, che è completata da altre previsioni europee (art. 346 del TFUE) con la conseguenza, ad esempio, del condizionamento delle regole in materia di *procurement* pubblico in deroga parziale al principio di concorrenza nel mercato europeo.

La non applicabilità del regolamento sull'IA agli scopi militari e di difesa, come si evince dai testi, è associata alle attività per la tutela della sicurezza nazionale quale materia di competenza degli Stati al fine di disegnare un complessivo ambito di “sicurezza” che entra in relazione con l'intelligenza artificiale in modo variegato.

La Corte costituzionale ci ha ben spiegato che la sicurezza nazionale consiste nella difesa dell'assetto costituzionale repubblicano e dei suoi valori fino all'esistenza stessa dello Stato³. Si tratta di un compito che non si risolve ed esaurisce nella preziosa attività delle forze armate ma che, come sappiamo, investe anche l'apparato di *intelligence* che fornisce – anche grazie alle qualificate competenze del settore militare – informazioni decisive per le decisioni politiche. Se ne ricava che la deroga del Regolamento UE includa in senso ampio anche la difesa “non militare” della sicurezza nazionale ossia l'*intelligence* e le operazioni sotto copertura delle forze di polizia⁴.

Così, correttamente, l'art. 6 del DDL non solo si muove in questo senso, ma esplicita anche che le attività in questo punto pre-

³ Sia concesso rinviare a A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; cfr. anche N. VICECONTE, *Il segreto di stato*, in C. BASSU, G. PISTORIO e A. STERPA, a cura di, *Diritto pubblico della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 109 e ss.

⁴ A. STERPA, *Gli studi di Carlo Mosca e il tenore costituzionale della sicurezza e dell'intelligence*, in V. ANTONELLI, B.G. MATTARELLA, a cura di, *Carlo Mosca uomo della Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, pp. 143 e ss.

viste sono svolte nel rispetto, oltre che “*dei diritti fondamentali e delle libertà previste dalla Costituzione*”, anche di quanto espresso all’art. 3, comma 4, dello stesso disegno di legge. Qui è utile una ulteriore puntualizzazione. Il rinvio è infatti al testo del progetto di legge secondo cui “*l’utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale non deve pregiudicare lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e politica e l’esercizio delle competenze e funzioni delle istituzioni territoriali sulla base dei principi di autonomia e sussidiarietà*”. Nel caso della sicurezza nazionale, i limiti che il testo esprime costituiscono in realtà il fine delle politiche di sicurezza nazionale come individuati prima dalla giurisprudenza costituzionale e poi dal legislatore nazionale fino alla legge n. 124 del 2007. Tant’è che in sede di esame alla Camera è stato aggiunto, proprio a quel comma, l’inciso per cui l’utilizzo dell’IA “*non deve altresì pregiudicare la libertà del dibattito democratico da interferenze illecite, da chiunque provocate, tutelando gli interessi della sovranità dello Stato nonché i diritti fondamentali di ogni cittadino riconosciuti dagli ordinamenti nazionale ed europeo*”.

A ben vedere, ulteriori elementi di fatto – legati anche a recenti vicende europee e al contesto internazionale – muovono nel senso di una definizione ampia della deroga prevista dall’art. 6 del disegno di legge (coerente con il disegno europeo) stante *il rinnovato ruolo dell’intelligence nella difesa della democrazia liberale per il quale è deciso l’impiego dell’IA*.

Il riferimento è alla “*cognitive warfare*” in atto contro i nostri sistemi liberali e tesa a condizionarne i processi democratici e a sovvertire – per via interna – l’assetto costituzionale utilizzando il fondamento delle nostre istituzioni ossia la libertà individuale intesa come autodeterminazione. In questo contesto (ben tratteggiato anche dallo Stato Maggiore della Difesa⁵ e dalla Relazione non classificata sulla politica dell’informazione per la sicurezza al Parlamento) *il ruolo dell’intelligence è del tutto rinnovato rispetto al passato*, pur restando sempre valido il principio che non possono “farsi rientrare negli schemi maggioritari, nella logica maggioranza-opposizione, in altri termini nella funzione dell’indirizzo politico”⁶.

⁵ https://www.difesa.it/assets/allegati/29459/4.cognitive_warfare_-_la_competizione_nella_dimensione_cognitiva._ed.2023.pdf.

⁶ R. BIFULCO, *Segreto e potere politico*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO, a cura di, *Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, spec. p. 1116.

Nel Novecento si trattava di un ruolo incentrato sull'esigenza di informare le istituzioni (per gli atti di competenza) e nel caso segretare le informazioni nei confronti dell'esterno e l'opinione pubblica (segreto di Stato *et similia*); ciò accadeva nell'ambito della "difesa della democrazia" incentrata sui partiti costituzionali (c.d. "democrazia militante") e/o nella "democrazia protetta" (come nella Costituzione tedesca con lo scioglimento dei partiti anti-sistema)⁷.

Oggi lo scenario è molto diverso ed è sempre più rilevante il ruolo degli individui-elettori che si formano e si informano in gran parte proprio sulla rete e attraverso l'IA possono essere condizionati in termini cognitivi fino a tal punto da poter assumere scelte che contrastano con l'interesse nazionale e la sicurezza del Paese.

Si pensi a quanto accaduto recentemente in Germania rispetto all'offerta politica (AfD) e al ruolo che ha avuto l'*intelligence* o, ancora, all'annullamento del primo turno delle elezioni presidenziali in Romania sulla base di una sentenza della Corte costituzionale (seguita da altre) che muove proprio dalla de-secretazione di informazioni fornite dall'*intelligence*⁸.

Vi è inoltre un profilo di esegesi del testo del Regolamento che rende ancora più ampia, per altri aspetti, la deroga prevista a favore degli scopi militari, di difesa e di sicurezza nazionale e che, quindi, non può non riverberarsi sul disegno di legge in questione.

Se guardiamo al testo del Regolamento, infatti, sono descritte molte ipotesi di deroga che non sono schiacciate sui profili soggettivi dei produttori di IA o degli utilizzatori: l'obiettivo espresso è quello di tutelare il fine e gli *output* generati che servano a scopi militari, di difesa e di *intelligence* per la tutela della sicurezza nazionale. L'approccio, insomma, è correttamente finalistico.

Ad esempio, la deroga prevista dal Regolamento riguarda una gamma più ampia di sistemi di IA: la "legge europea" non si ap-

⁷ S. SASSI, A. STERPA, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024 in federalismi.it*, n. 4 del 2025, pp. 162 e ss. Cfr. le riflessioni di Cfr. S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli, Torino, 2004 che evidenzia le peculiarità italiane; S. Ceccanti, F. FERRONI, *Democrazia protetta*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015, pp. 55 e ss.

⁸ A. STERPA, E. IANNARIO, *Quando le autocratie sfidano la forma di stato liberal-democratica: riflessioni a margine del recente "editto" russo in federalismi.it* (ISSN 1826-3534), n. 28 del 2024, pp. 192 e ss.

plica ai sistemi di IA sviluppati in sede militare/difesa/sicurezza nazionale ma non necessariamente in essa immediatamente impiegati e al tempo stesso non si applica a quelli non sviluppati in sede di sistema di difesa e sicurezza ma in quella sede comunque impiegati. Peraltro, la normativa italiana non potrà frenare l'acquisizione di strumenti di IA dall'esterno dell'UE dove, come noto, sono presenti *capacità* molto avanzate.

Ciò significa, a parere di chi scrive, che le aziende interessate potranno avvalersi di deroghe al regolamento sull'IA qualora lo sviluppo sia ad "esclusivo" scopo di sicurezza nazionale, ma non che le tecnologie militari possano essere impiegate in sede diversa in quanto sviluppate fuori dai canoni del regolamento. Si apre, in poche parole, una questione di fondo: come regolare la circolazione dei sistemi di IA tra mondo militare e non militare, potenzialmente attiva nel doppio senso di marcia nel doppio senso di marcia. Occorre lasciare alle fonti nazionali misurare l'effetto che può concretamente avere sulla dinamica delle tecnologie duali che già hanno ampiamente caratterizzato la dialettica tra mondo militare e non militare rispetto alla sua regolazione. *L'idea di chi scrive è che lo scopo di sicurezza nazionale (militare o meno) assorba ogni altro aspetto e comporti di per sé la non applicazione del Regolamento e della legge statale all'IA impiegata a tal fine ossia all'IA il cui output concorre alla funzione di difesa della sicurezza nazionale. E ben fa il legislatore nazionale a lasciare ai regolamenti di cui all'art. 43 della legge n. 124 del 2007 ampi spazi di regolazione della questione con eventuali elementi di segretezza delle regole adottate.*

Un ulteriore aspetto di riflessione riguarda la tipologia di sviluppo tecnologico a cui facciamo riferimento. È noto, infatti, che il rapporto tra esigenze militari e imprese è sempre stato del tutto peculiare, anche per deroghe ammesse nell'ambito di altri apparati di regole dalla concorrenza alla trasparenza. In questo caso parrebbe rilevare anche la dimensione immateriale dello sviluppo e della produzione industriale dell'IA. Come è facile immaginare, un conto è costruire un'arma o un componente d'arma con una evidente dimensione materiale e con materie prime tracciabili e definirne le regole con riguardo a standard di produzione, segretezza industriale e di sicurezza nazionale. Cosa diversa è il settore informatico che, salvo le impattanti infrastrutture per "farlo girare" e il grande consumo di energia, può in piccolo e diffusamente sia sviluppare l'IA

che produrre gli *output* più differenti. Si pensi alla complessità che genera già in tal senso la protezione del “perimetro” di sicurezza *cyber*.

In conclusione, per quanto riguarda l'ampiezza delle deroghe previste dal Regolamento UE, esse vanno lette come poste a favore di un sistema aperto e flessibile di “sicurezza nazionale”⁹; peraltro – come noto e come riconosciuto dal Regolamento – nei singoli Paesi membri l'assetto dei sistemi di *intelligence* non è identico: in alcuni è appannaggio delle strutture civili e in altri di quelle militari, salvo le inevitabili connessioni e collaborazioni¹⁰.

La regolazione nell'ambito difesa dell'IA è, ci sia permesso sottolinearlo, non solamente un tema “militare” ma soprattutto un tema – più generale – di “sicurezza nazionale”.

Ancora, vale la pena ricordare che l'impatto del Regolamento UE non va considerato solamente nell'ambito dei singoli temi affrontati dal DDL; l'atto sovranazionale costituisce una cornice generale di riferimento anche ai fini interpretativi del testo, incluso lo stesso art. 6 nel quale – alla luce di quanto detto – il richiamo (originariamente previsto nel testo licenziato dal Senato) all'obbligo della ubicazione dei server sul territorio nazionale nei casi dei “*sistemi di intelligence artificiale destinati all'uso in ambito pubblico*” non avrebbe potuto che essere interpretato in modo coerente con la deroga a favore della sicurezza nazionale; saranno stati di volta in volta l'impiego specifico e le condizioni di destinazione concrete a declinare l'applicabilità di questa indicazione (proprio al fine di non comprimere la necessaria flessibilità delle attività preposte alla sicurezza nazionale) e quindi senza che essa costituisca così regola generale per tutti gli ambiti pubblici. Tuttavia, davanti a questo preteso sforzo in sede di esegesi e alla inopportuna incertezza regola-

⁹ Il regolamento sull'IA cita la sicurezza nazionale anche in materia di riservatezza, prevedendo che “*nel momento in cui i sistemi di IA ad alto rischio [...] sono utilizzati dalle autorità di contrasto, di controllo delle frontiere, di immigrazione o di asilo, le informazioni scambiate in via riservata tra le autorità nazionali competenti, o tra le autorità nazionali competenti e la Commissione, non sono divulgate senza previa consultazione dell'autorità nazionale competente e del deployer che hanno prodotto tali informazioni, qualora tale divulgazione rischi di compromettere gli interessi pubblici e di sicurezza nazionale*”.

¹⁰ Come differenziato è il sistema di controllo, cfr. M. SCHIRRIPA, *Il controllo parlamentare sul Sistema di informazione per la sicurezza nazionale: il ruolo del Copasir in Italia ed uno sguardo comparato*, in C. BASSU, G. PISTORIO e A. STERPA, a cura di, *Diritto pubblico della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 89 e ss.

toria in un ambito così delicato, bene ha fatto la Camera dei Deputati a cancellare il comma 2 dell'art. 6 eliminando così una criticità che, piuttosto che aiutare, rischiava di complicare la "*sovranità e la sicurezza dei dati*" che è perseguibile in un contesto ben più complesso di quello della mera presenza di server sul territorio nazionale.

Correttamente, il DDL in esame individua come fonte del diritto che integra il quadro regolatorio in materia di IA e sicurezza nazionale anche i regolamenti *ex art. 43* della legge n. 124 del 2007 che, come noto, possono godere di adeguate forme di riduzione della loro pubblicità. La scelta è funzionale e non desta preoccupazioni visto che si inserisce nell'ambito del collaudato sistema di controllo delle attività di *intelligence* da parte del COPASIR nelle forme previste della legge. Tema diverso, casomai, è se e come aggiornare la normativa sui controlli parlamentari viste le nuove condizioni operative di difesa delle istituzioni democratiche a cui sovrintende il sistema di sicurezza nazionale adesso anche nel campo dell'IA.

Alla luce di quanto detto, in conclusione, vanno lette le due deleghe *ex art. 76 Cost.* previste dal DDL per implementare la regolazione della materia. Se per l'intero settore appare necessario che esse non aggravino istituzioni e imprese con un continuo mutamento del quadro regolatorio (del quale la stabilità di lungo periodo è invece decisiva per la capacità di incidere sulla realtà), esse non paiono esercitabili in materia di sicurezza nazionale per la quale occorre tenere in considerazione gli specifici principi e criteri direttivi desumibili dall'intera legislazione nazionale speciale oltre che, ovviamente, le più volte citate deroghe previste dal Regolamento UE.

EDUARDO BOURSIER NIUTTA - FAUSTO BASSETTA

LA SOSPENSIONE CAUTELARE DAL SERVIZIO PER IL PERSONALE DELLE FORZE DI POLIZIA A ORDINAMENTO CIVILE*

SOMMARIO: 1. La sospensione cautelare e la sua natura giuridica. – 2. Il quadro storico e le fonti vigenti. – 2.1. La disciplina legislativa previgente. – 2.2. L'attuale assetto normativo per le Forze di polizia a ordinamento civile. – 3. La sospensione cautelare obbligatoria. – 4. La sospensione cautelare a seguito di revoca delle misure che hanno determinato la sospensione obbligatoria. – 5. La sospensione cautelare facoltativa in pendenza di procedimento penale. – 6. La sospensione cautelare facoltativa in pendenza di procedimento disciplinare. – 7. La durata della sospensione cautelare. – 8. La forma del provvedimento di sospensione. – 8.1. Le autorità competenti ad adottare il provvedimento. – 8.2. Il procedimento di adozione del provvedimento. – 8.2.1. La fase dell'iniziativa. – 8.2.2. La fase istruttoria. – 8.2.3. La fase decisoria. – 9. La sospensione cautelare in applicazione dell'art. 4, l. 27 marzo 2001, n. 97. – 9.1. La previsione normativa. – 9.2. La ratio della norma e la sua specialità. – 9.3. La durata della sospensione. – 9.4. La sentenza di patteggiamento dopo la riforma Cartabia. – 10. La sospensione cautelare in applicazione dell'art. 4, l. 25 gennaio 1982, n. 17. – 11. La posizione giuridica ed economica del dipendente sospeso cautelatamente dal servizio. – 12. La revoca della sospensione cautelare. – 13. La ricostruzione giuridica ed economica della carriera. – 13.1. La riammissione in servizio. – 13.2. L'avanzamento di carriera. – 13.3. La restitutio ad integrum economica. – 13.4. Il ripristino del rapporto di impiego.

1. *La sospensione dal servizio e la sua natura giuridica*

La sospensione dal servizio, nel settore pubblico¹, è un istituto giuridico in base al quale il rapporto di impiego tra il dipendente e l'Amministrazione, pur rimanendo in essere, non produce effetti sospendendo temporaneamente il rapporto sinallagmatico, per cui il

* Lavoro sottoposto a referaggio.

¹ In realtà l'istituto, sia pure con regole leggermente diverse, esiste anche nell'ambito del rapporto di lavoro privato e nel rapporto di lavoro privatizzato.

soggetto sospeso non è tenuto ad offrire la prestazione cui è obbligato e la stessa Amministrazione non ha l'obbligo di elargire lo stipendio dovuto, ma solo un assegno alimentare pari alla metà di esso.

Trattasi, in realtà, di una posizione di impiego in quanto per tutto il tempo della sospensione, il rapporto che lega il dipendente all'Amministrazione resta vigente con tutte (o quasi) le obbligazioni che ne derivano.

La sospensione cautelare è, sostanzialmente, una misura a tutela dell'Amministrazione adottata da quest'ultima con un provvedimento autoritativo, al verificarsi dei presupposti normativamente indicati e al fine di salvaguardare il prestigio dell'amministrazione e la funzionalità del servizio istituzionale.

Rientra, come detto, nel più ampio genere della sospensione dal servizio, che è una posizione di stato giuridico riguardante il personale fornito di un rapporto di impiego (se a tempo indeterminato) o di servizio (se a tempo determinato)².

La sospensione cautelare, come detto, non ha natura disciplinare (salvo le ipotesi di sospensione disciplinare, previste quali sanzioni dagli ordinamenti di settore³), ma, come dice la stessa definizione dell'istituto, meramente precauzionale.

In pratica il sospeso non può più effettuare servizio, con tutte le conseguenze di carattere funzionale e organizzativo che derivano da tale situazione giuridica soggettiva. Infatti per il sospeso vengono meno i poteri autoritativi connessi alle funzioni pubbliche svolte, con la sospensione delle relative qualifiche soggettive (ufficiale o agente di polizia giudiziaria, o di pubblica sicurezza ecc.), nonché l'eventuale incarico di comando, dirigenziale o direttivo svolto o, comunque, ogni incarico organicamente previsto.

Inoltre viene meno, provvisoriamente, sia il titolo di accesso ai luoghi del servizio (uffici, comandi, caserme, alloggiamenti) con conseguente necessità di eventuale autorizzazione per accedervi, sia il titolo all'uso o al porto dei materiali di armamento ed equipaggiamento forniti dall'amministrazione, così come il titolo a vestire la pertinente uniforme e a detenere eventuali armi d'ordinanza.

² Sulle sospensioni cautelari nel pubblico impiego privatizzato, V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2017, 539 ss.

³ Artt. 1 e 7. d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, per il personale della Polizia di Stato, artt. 1 e 5, d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 449, per il personale della Polizia penitenziaria.

Al dipendente sospeso, infatti, vengono peraltro ritirati sia la tessera di riconoscimento che l'eventuale arma in dotazione⁴ e viene sospesa l'erogazione dello stipendio, sostituito, per tutto il tempo della sospensione, da un assegno alimentare.

Si tratta di conseguenze particolarmente incisive e gravi dal punto di vista giuridico, economico e morale.

D'altra parte, la sospensione cautelare è un provvedimento di carattere prudenziale rivolto a consentire all'amministrazione la verifica della permanenza o meno del rapporto fiduciario su cui si basa il rapporto di impiego. Rapporto fiduciario posto in discussione dalla gravità dell'illecito penale o disciplinare di cui è accusato il dipendente e che, in teoria, potrebbe rimanere leso irreparabilmente rendendo impossibile la prosecuzione del rapporto di lavoro.

Si tratta in definitiva, di un congelamento della posizione soggettiva del lavoratore nel rapporto con l'amministrazione, più che di una anticipazione della risoluzione del rapporto. Quest'ultima potrà conseguire nel caso in cui l'ipotesi accusatoria fosse confermata in sede penale con una sentenza di condanna, o, in sede disciplinare, con un provvedimento (definitivo) di destituzione. In questi ultimi due casi, infatti, la decorrenza della cessazione definitiva avrebbe decorrenza dalla data della sospensione, salvo non sia intervenuta una riammissione allo scadere dei cinque anni.

Gli effetti giuridici della sospensione cautelare sono, quindi, necessariamente provvisori, potendo consolidarsi con un provvedimento di interruzione definitiva del rapporto con la pubblica amministrazione o essere posti nel nulla mediante la revocazione del provvedimento di sospensione (o il suo annullamento in sede contenziosa), con il conseguenziale diritto dell'interessato al ripristino del rapporto e alla ricostruzione giuridica ed economica, della carriera temporaneamente sospesa⁵.

In quest'ultimo caso i costi per l'Amministrazione possono essere anche notevoli, sia perché è obbligata alla *restitutio ad inte-*

⁴ Art. 48, d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782, recante il regolamento di servizio dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

⁵ In tale ipotesi si parla genericamente di riammissione in servizio. Formula non tecnicamente corretta per i militari, per i quali la revoca della sospensione comporta la riattivazione del servizio effettivo per il personale in servizio permanente (art. 875, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010), e del servizio attivo per il personale in servizio temporaneo (art. 877, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010).

grum, sia perché non si è avvalsa concretamente della prestazione di servizio del dipendente sospeso, con ipotizzabile danno erariale.

A tali costi “materiali” devono aggiungersi quelli “immateriali”, come la possibile perdita di efficienza professionale dell’interessato, privato dell’esperienza di servizio e dell’eventuale aggiornamento pianificato, senza contare il danno morale del dipendente sospeso, difficilmente valutabile in termini di efficienza etica e motivazionale. Costi tanto più onerosi quanto maggiormente è prolungato il periodo di sospensione.

A ciò si aggiunga il possibile necessario ricondizionamento dell’interessato, il quale a distanza di anni, potrebbe necessitare di tempo per recuperare la piena efficienza professionale.

È evidente, da queste brevi notazioni, come la sospensione cautelare sia uno strumento di autotutela amministrativa da utilizzare con molta prudenza e a seguito di un giudizio prognostico ponderato con particolare attenzione.

L’attenta valutazione circa l’adozione del provvedimento non fa venir meno il carattere di urgenza connaturato alla sospensione cautelare, connessa necessariamente con accadimenti di natura penale o disciplinare che ne costituiscono il presupposto.

La sospensione, sia essa facoltativa o obbligatoria, è un provvedimento unilaterale di natura provvisoria, per la cui adozione non è previsto alcun procedimento e, conseguentemente, neanche la comunicazione all’interessato o la sua partecipazione con memorie o documenti.

Il presupposto necessario per la sua assunzione è, come già detto, la sottoposizione del dipendente ad un procedimento penale o disciplinare, ma non un qualsiasi procedimento.

La normativa indica espressamente quale sia il tipo di procedimento (penale o disciplinare) che potrebbe comportare la sospensione cautelare dell’inquisito, fermo restando che si preoccupa innanzitutto di tradurre in termini amministrativi l’effetto giuridico di alcune misure cautelari che vengono adottate dall’autorità giudiziaria in sede processuale penale.

Quest’ultima preoccupazione ha comportato la definizione della speciale sospensione cautelare come obbligatoria, perché consegue necessariamente a un provvedimento giurisdizionale che non consente all’inquisito la concreta prestazione del servizio, in quanto lo priva – sia pure provvisoriamente – della propria libertà per-

sonale o gli interdice alcune facoltà o lo svolgimento di pubblici uffici.

In termini classificatori abbiamo, quindi, una sospensione cautelare connessa con un procedimento penale, che, a sua volta, può essere obbligatoria o facoltativa, e una sospensione disciplinare sempre facoltativa connessa con un procedimento disciplinare.

2. *Il quadro storico e le fonti vigenti*

Le fonti originarie che contenevano le norme sulla sospensione cautelare erano costituite dalle leggi di stato giuridico, differenti tra le singole amministrazioni e, talvolta, anche per le diverse categorie gerarchiche.

Ricordiamo in particolare:

- la l. 29 marzo 1956, n. 288, per gli ufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (artt. 13, 20, 21, 24, 40);

- la l. 3 aprile 1958, n. 460, per i sottufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (artt. 14, 20, 21, 38, 47);

- la l. 26 luglio 1961, n. 709, per i militari di truppa e i vice-brigadieri del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (artt. 6, 12, 15, 53);

- la l. 18 febbraio 1963, n. 173, per i sottufficiali e i militari di truppa del Corpo degli agenti di custodia (artt. 14, 20, 21, 38, 47, 81, 88).

Come normativa residuale, da applicare qualora alcuni aspetti dell'istituto non fossero disciplinati nei settori di competenza, si faceva riferimento al d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante il Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (artt. 91 e 92)⁶.

Il variegato quadro normativo ci restituisce una disciplina legislativa frammentata, che, almeno sino alla smilitarizzazione del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (1981) e del Corpo degli agenti di custodia (1990) era omogenea solo in relazione all'allora

⁶ A questa normativa faceva riferimento il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia a ordinamento civile, successivamente confluita, per la maggior parte dei suoi assetti operativi e organizzativi, nell'Arma dei carabinieri, ai sensi degli artt. 7 e ss., d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177. Per un primo commento sull'impatto organizzativo dell'assorbimento, C. PATRONE, *La questione forestale. L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri*, Roma, Giubilei Regnani, 2022.

stato giuridico di militari di tutti gli appartenenti alle singole Forze di polizia.

D'altra parte, esistevano differenze non secondarie in sede normativa, in relazione alla categoria gerarchica di appartenenza. Per gli ufficiali – ad esempio – era anticipata la possibilità di adottare nei loro confronti una sospensione precauzionale per fatti per i quali l'interessato potesse essere sottoposto (quindi, non era ancora sottoposto) a procedimento penale o disciplinare, qualora la loro gravità, secondo la valutazione dell'amministrazione di appartenenza, consigliasse la sospensione⁷.

Per le altre categorie gerarchiche era invece prevista la necessaria previa sottoposizione a procedimento penale per un'imputazione da cui potesse derivare la perdita del grado⁸.

La *ratio* della diversa disciplina tra gli ufficiali e il rimanente personale, era da rinvenire nella posizione di vertice dei primi, che consigliava una maggiore discrezionalità nell'adozione del provvedimento cautelare, senza vincolarlo a condizioni più stringenti, come l'avvenuta imputazione nel procedimento penale⁹.

Altro aspetto comune in tutte le ipotesi di sospensione cautelare era l'indeterminatezza temporale della efficacia del provvedimento cautelare, che si poteva protrarre sino all'esito del procedimento penale o disciplinare, rimanendo così efficace anche per molti anni.

Sempre a fattor comune, la sospensione cautelare era obbligatoria ogniqualvolta il dipendente fosse impossibilitato a prestare servizio, perché sottoposto a un ordine o un mandato di cattura o comunque a misure di "carcerazione preventiva", secondo le norme del processo penale all'epoca vigenti.

⁷ Art. 21, l. n. 288/1956 (per gli ufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza).

⁸ Art. 21, l. n. 460/1958 (per i sottufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza), art. 12, l. n. 709/1961 (militari di truppa del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza), artt. 21 e 88, l. n. 173/1963 (rispettivamente, per i sottufficiali e i militari di truppa del Corpo degli agenti di custodia).

⁹ Analoghe considerazioni riguardavano i sottufficiali del Corpo degli agenti di custodia, per i quali l'art. 21, l. n. 173/1963, prevedeva anche che il Ministro (di Grazia e Giustizia) potesse, per gravi motivi, ordinare la sospensione del sottufficiale dall'impiego o dal servizio anche prima che fosse iniziato il procedimento disciplinare. Si tenga presente che il ruolo degli ufficiali del Corpo degli agenti di custodia (peraltro in numero molto ridotto: solo 25 unità in totale) è stato istituito successivamente all'istituzione del corpo, dall'art. 21, d.lgs.lgt. 21 agosto 1945, n. 508.

2.2. *L'attuale assetto normativo per le Forze di polizia a ordinamento civile*

Il quadro originario dell'assetto normativo delle Forze di polizia ha subito diverse modificazioni, sia con riguardo all'evoluzione dell'istituto della sospensione cautelare, sia in relazione al mutamento istituzionale del settore delle forze di polizia.

Procedendo in ordine cronologico, possiamo ricordare che con la legge 1° aprile 1981, n. 121, venne sciolto il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e istituita la Polizia di Stato, con smilitarizzazione del personale del Corpo e transito in una forza di polizia a ordinamento civile.

La normativa in materia venne recepita nel d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737¹⁰ (art. 9), che disciplina la sospensione cautelare per gli appartenenti a tutti i ruoli della Polizia di Stato, distinguendo quella obbligatoria da quella facoltativa e rinviando al d.P.R. n. 3/1957, per diversi effetti di essa. In particolare per gli aspetti relativi agli effetti della sospensione sulla progressione di carriera, sull'esclusione e l'ammissione agli esami e agli scrutini, sul computo del servizio a seguito di condanna penale, sulla revoca di diritto, sulla riabilitazione, sulla reintegrazione del dipendente prosciolto in sede di revisione del procedimento disciplinare, sulla reintegrazione del dipendente assolto in sede di giudizio penale di revisione e, infine, sulla eventuale premorienza del dipendente alla sentenza di assoluzione in sede di revisione (art. 10, d.P.R. n. 737/1981)¹¹.

Con la l. 15 dicembre 1990, n. 395, venne quindi sciolto il Corpo degli agenti di custodia e istituita la Polizia penitenziaria, anch'essa forza di polizia a ordinamento civile.

La normativa di settore venne recepita nel d.lgs. 30 ottobre

¹⁰ "Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti".

¹¹ Artt. 83 (effetti della sospensione della qualifica), 88 (reintegrazione dell'impiegato assolto in sede di giudizio penale di revisione), 89 (reintegrazione dell'impiegato prosciolto in sede di revisione del procedimento disciplinare), 90 (premorienza dell'impiegato alla sentenza di assoluzione in sede di revisione), 93 (esclusione dagli esami e dagli scrutini), 94 (ammissione agli esami dell'impiegato prosciolto da addebiti disciplinari), 95 (ammissione agli scrutini dell'impiegato prosciolto da addebiti disciplinari), 96 (computo della sospensione cautelare), 97 (revoca della sospensione), 99 (revoca di diritto della sospensione), 120 (estinzione del procedimento), d.P.R. n. 3/1957.

1992, n. 449¹² (artt. 6, co. 4, 7 e 8), mediante una disciplina legislativa sostanzialmente analoga a quella prevista per la Polizia di Stato, prevedendo come termine massimo della sospensione cinque anni, sostanzialmente mutuando il termine massimo previsto dall'art. 9, co. 2, della l. 7 febbraio 1990, n. 19, nell'ambito dei pubblici dipendenti in generale.

La dottrina, successivamente, rilevato che la disposizione in parola faceva riferimento al pubblico dipendente senza alcuna ulteriore distinzione, ritenne che tale disposizione fosse applicabile anche al personale militare e al personale delle Forze di polizia¹³.

3. *La sospensione cautelare obbligatoria*

L'obbligo di sospensione dal servizio, per il personale della Polizia di Stato, è disposto dall'art. 9, co. 1, del d.P.R. n. 737/1981, qualora uno di loro sia colpito da ordine o mandato di cattura o che si trovi, comunque, in stato di carcerazione preventiva¹⁴.

Analogamente, l'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, in stato di arresto o di fermo o che si trovi, comunque, in stato di custodia cautelare, deve essere sospeso dal servizio con provvedimento del Direttore generale del personale e delle risorse, ai sensi del d.lgs. n. 449/1992.

Le differenze terminologiche riguardano esclusivamente l'indicazione del *nomen iuris* delle misure cautelari (e precautelari) che costituiscono il presupposto necessario per l'applicazione della sospensione cautelare obbligatoria. La normativa di cui al d.P.R. n. 737/1981 aveva, infatti, come riferimento il codice di procedura penale del 1930, mentre quella contenuta nel d.lgs. n. 449/1992, essendo postuma rispetto all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale oggi in vigore, ha come (corretto) riferimento il codice di procedura penale del 1988.

¹² "Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395".

¹³ V. POLI, *Artt. 885; 914-922*, in R. DE NICTOLIS - V. POLI - V. TENORE (a cura di), *Commentario all'ordinamento militare*, vol. IV, tomo II, Roma, EPC, 2011, 216 ss.

¹⁴ Il riferimento agli istituti dell'ordine o mandato di cattura e dello stato di carcerazione preventiva è relativo al codice di procedura penale del 1930, tuttavia ai sensi dell'art. 208 disp.att. c.p.p. il richiamo si intende riferito agli istituti e alle disposizioni del codice attualmente in vigore.

Entrambe le normative, come visto, non contengono alcun riferimento alle misure cautelari interdittive, né a quelle coercitive che non limitano la libertà personale in quanto introdotte nel sistema processual-penalistico successivamente all'emanazione del codice di rito.

Si pone, pertanto, una questione di applicabilità del pertinente titolo della sospensione precauzionale in tali casi, se cioè si debba applicare la sospensione obbligatoria o facoltativa.

La giurisprudenza¹⁵ ha ritenuto che, in mancanza di specifiche disposizioni normative, quali quelle previste, ad esempio, per l'ordinamento militare, la sospensione cautelare del personale della Polizia di Stato (e considerazioni analoghe valgono per la Polizia penitenziaria) può essere disposta solo in relazione alle due casistiche ivi espressamente contemplate. La prima di queste riguarda i casi in cui vi sia una limitazione della libertà personale "di natura detentiva", ipotesi per la quale va emesso un atto di natura vincolata di sospensione dal servizio; la seconda, invece, riguarda i casi in cui il dipendente sia sottoposto a procedimento penale, quando la natura del reato sia particolarmente grave. In tal caso, l'amministrazione competente può emettere un atto discrezionale di sospensione cautelare, adeguatamente motivato.

Tale approccio ermeneutico del d.P.R. n. 737/1981, è condizionato dall'impossibile coordinamento, all'atto dell'emanazione, con le disposizioni del subentrato codice di procedura penale che prevedono misure cautelari interdittive e misure cautelari coercitive che non limitano propriamente la libertà personale. In mancanza di modifiche adeguate, pertanto, l'amministrazione non può, che attenersi alle disposizioni specifiche dei relativi settori (d.P.R. n. 737/1981 e d.lgs. n. 449/1992).

In caso di applicazione di misure cautelari interdittive o coercitive che non consentono la prestazione del servizio, senza limitare la libertà personale, l'amministrazione può scegliere tra due opzioni: o sospendere cautelamente il dipendente in applicazione dell'art. 9, co. 2, del d.P.R. n. 737/1981 (o, analogamente, per la Polizia penitenziaria, in applicazione dell'art. 7, co. 2, del d.lgs. n. 449/1992), con un atto di natura discrezionale, in presenza dei relativi presupposti, ovvero, in caso contrario, prendere atto del conte-

¹⁵ Cons. Stato, III sez., 18 ottobre 2021, n. 6965.

nuto del provvedimento del giudice e adibire il dipendente a servizi consentiti dal provvedimento giudiziario¹⁶.

Opzione, questa, che non può tuttavia dar luogo ad una legittima pretesa da parte del dipendente, il quale, quindi, non può vantare un interesse tutelato all'impiego in un incarico compatibile con la misura cautelare, posto che la sua situazione giuridica soggettiva è mutata per comportamento incolpevole dell'amministrazione.

Quest'ultima può determinarsi discrezionalmente in tali circostanze, tenendo sempre presente il superiore interesse pubblico all'efficienza del servizio e alla salvaguardia del prestigio istituzionale, in un settore peraltro particolarmente delicato per le funzioni svolte e per la posizione giuridica soggettiva dei propri dipendenti, i quali esercitano poteri autoritativi di polizia nei confronti dei cittadini¹⁷.

D'altra parte, la formulazione degli articoli menzionati appare più elastica rispetto alla corrispondente fattispecie di sospensione precauzionale facoltativa in pendenza di procedimento penale, prevista, ad esempio per i militari¹⁸. Essa infatti, per essere applicata, presuppone necessariamente l'assunzione della qualifica di imputato da parte del dipendente.

In tal senso, l'applicazione da parte del giudice di una misura cautelare interdittiva o coercitiva che non consenta la prestazione del servizio, anche se emessa nella fase delle indagini preliminari (e quindi prima di una formale imputazione), ben potrebbe dar luogo a una sospensione cautelare facoltativa.

Il riferimento legislativo per la sua applicazione è infatti il procedimento penale e l'apprezzamento della natura particolarmente grave del reato è rimessa all'amministrazione.

Non c'è dubbio che anche l'art. 289 c.p.p., sulla sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, trovi anche qui applicazione immediata e obblighi l'amministrazione all'adozione di un provvedimento consequenziale, con cui dare attuazione alla misura cautelare disposta dal giudice.

¹⁶ Cons. Stato, n. 6965/2021, cit.

¹⁷ La stessa Corte costituzionale con un recente pronunciamento ha affermato che *“non sussiste – tanto per i datori di lavoro del settore pubblico che per quelli del settore privato – un obbligo generalizzato di assegnare a un altro ambito mansionistico il lavoratore che si dimostra non capace a rendere la prestazione lavorativa richiesta, tranne che nell'ipotesi di inidoneità parziale all'impiego causata da un sopravvenuto deficit di salute”*, Corte cost. 28 novembre 2024, n. 190.

¹⁸ Art. 916 c.o.m.

4. *La sospensione cautelare a seguito di revoca delle misure che hanno determinato la sospensione obbligatoria*

In caso di concessione di libertà provvisoria, o di revoca dell'ordine o mandato di cattura o dell'ordine di arresto, o in caso di scarcerazione per decorrenza dei termini, ove le circostanze lo consiglino, la sospensione cautelare può essere revocata con effetto dal giorno successivo a quello in cui il dipendente ha riacquisitato la libertà, con riserva di riesame del caso dopo che sul procedimento penale si sia formato il giudicato¹⁹.

Analogamente (ma con riferimento agli istituti della vigente procedura penale), dispone l'art. 7, co. 2, del d.lgs. n. 449/1992 costitutivo della Polizia Penitenziaria, che prevede, in caso di mancata convalida dell'arresto o del fermo, e nei casi di cui al Capo V - Titolo I - Libro IV del codice di procedura penale²⁰, che ove le circostanze lo consiglino, la sospensione cautelare possa essere revocata con effetto dal giorno successivo a quello in cui il dipendente ha riacquisitato la libertà e con rinvio di riesame del caso al formarsi del giudicato penale.

La normativa in questione quindi, a differenza, ad esempio, di quella dell'ordinamento militare, considera fisiologico il mantenimento della sospensione cautelare per il dipendente sospeso obbligatoriamente dal servizio a seguito di misura coercitiva limitativa della libertà personale, qualora quest'ultima venga meno, cosa che non avviene nei confronti.

L'eventuale revoca del provvedimento amministrativo di sospensione deriva, cioè, da una scelta discrezionale dell'amministrazione e non quale effetto necessario determinato dalla revoca della misura cautelare, come avviene per i militari²¹.

La sospensione, infatti, "può essere revocata", ma non "deve essere revocata", peraltro essa è condizionata, a che "*le circostanze lo consiglino*" e l'accertamento della sussistenza dell'opportunità

¹⁹ Art. 9, co. 3, d.P.R. n. 737/1981.

²⁰ Il capo si occupa dell'estinzione delle misure cautelari.

²¹ Sulla logica della diversa impostazione per i militari, si ritiene possa bastare osservare che deve essere garantita la possibilità di impiegare costoro al verificarsi della necessità di difesa dello Stato, senza troppi condizionamenti, essendo la difesa un interesse apicale e, conseguentemente, i militari assolutamente necessari alle FF.AA., costituendo essi lo strumento essenziale per la necessaria attività.

della revoca, è rimessa al prudente apprezzamento dell'amministrazione²².

Si tratta, quindi, di una sostanziale prosecuzione della misura precauzionale, inizialmente obbligatoria che, al venir meno dei presupposti che l'hanno determinata, non cessa, ma muta la propria natura in sospensione facoltativa, perché rimessa alla discrezionalità (sia pure condizionata) dell'amministrazione.

Nel momento in cui nei confronti del dipendente la misura cautelare coercitiva limitativa della libertà personale viene meno, si configura, tuttavia, nei suoi confronti un interesse tutelato alla riammissione in servizio. Pertanto, nel caso in cui la sospensione cautelare venga (tacitamente²³) mantenuta, nonostante il venir meno della misura cautelare coercitiva che l'aveva determinata, l'interessato può legittimamente chiedere una valutazione di merito circa tale mantenimento, attraverso un'istanza di riammissione in servizio.

In tal caso l'amministrazione, qualora volesse negare la riammissione, dovrà opportunamente motivare il rigetto dell'istanza e, quindi, la prosecuzione della sospensione cautelare, esplicitando le ragioni di fatto e di diritto sottese a tale scelta discrezionale²⁴.

5. *La sospensione cautelare facoltativa in pendenza di procedimento penale*

Fuori dai casi in cui la sospensione cautelare sia obbligatoria, gli appartenenti ad entrambe le Forze di polizia c.d. civili, sottopo-

²² Cons. Stato, sez. II, 29 settembre 2023, n. 8578, per il quale, «*prevedendo che, in questi casi, la misura "può" essere revocata (non già "deve essere", "viene" o "è" revocata), la norma attribuisce all'Amministrazione un potere di natura discrezionale, invitandola a valutare la permanente corrispondenza della misura all'interesse pubblico alla luce del mutamento delle circostanze.*

²¹ Pertanto, la scarcerazione del dipendente non comporta automaticamente la cessazione della sospensione dal servizio, la quale "può" essere revocata "ove le circostanze lo consiglino", ossia, secondo una lettura sistematica del comma in combinato disposto con quelli precedenti, quando la natura del reato per cui si procede non sia particolarmente grave e non vi siano quindi i presupposti nemmeno per la sospensione "facoltativa".

Ne consegue che la sospensione dal servizio, in origine disposta in ottemperanza all'obbligo di cui al co. 1, permane anche a seguito della liberazione del poliziotto, salvo che l'Amministrazione non adotti, nell'esercizio della discrezionalità attribuita dal co. 3, una revoca espressa».

²³ La pertinente amministrazione di polizia non ha l'obbligo di adottare un altro provvedimento, come avviene per l'amministrazione militare.

²⁴ Per un caso di diniego non sufficientemente motivato da parte dell'amministrazione, Cons. Stato, sez. II, 11 ottobre 2022, n. 8704, in *Redazione Giuffrè amm.*, 2022.

sti a procedimento penale, quando la natura del reato sia particolarmente grave, possono essere sospesi dal servizio²⁵ con provvedimento emesso “dal Ministro”²⁶ su rapporto motivato del capo dell’ufficio dal quale dipende²⁷ l’appartenente alla Polizia di Stato, o, per il personale della Polizia Penitenziaria, con provvedimento del capo del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, su proposta del Direttore generale del personale e delle risorse²⁸.

Le due norme sono sostanzialmente identiche sia per quanto riguarda i presupposti di legge che legittimano il provvedimento di sospensione cautelare facoltativa, sia per quel che concerne l’autorità competente all’adozione del provvedimento.

In sintesi, due sono le condizioni necessarie per l’applicazione della sospensione cautelare facoltativa: la pendenza di un procedimento penale e la natura particolarmente grave del reato di cui si è chiamati a rispondere.

Per quanto riguarda il “procedimento penale” non c’è dubbio che l’espressione debba riferirsi all’intero iter di accertamento della responsabilità penale²⁹ che origina dalla iscrizione della notizia di reato nell’apposito registro presso le Procure, fino alla relativa definitiva definizione (archiviazione o sentenza). Peraltro la Corte costituzionale³⁰ ha più volte avuto modo di evidenziare come, nel lessico adottato dal nuovo codice di rito, il termine “procedimento” sia di

²⁵ Art. 9, co. 2, d.P.R. n. 737/1981, e art. 7, co. 2, d.lgs. n. 449/1992

²⁶ Si tenga presente che l’art. 70 del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce al comma 6 che a decorrere dal 23 aprile 1998, le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l’adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all’articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti.

²⁷ La norma, prima della modifica recata dall’art. 7, della legge 10 ottobre 1986, n. 668, così recitava: «*Se l’appartenente ai ruoli dell’Amministrazione della pubblica sicurezza viene sottoposto a procedimento penale per reato diverso da quelli indicati nell’art. 8 [contenente i casi di destituzione di diritto n.d.r.], quando la natura del reato stesso sia particolarmente grave, può essere sospeso dal servizio con provvedimento del Ministro su rapporto motivato del capo dell’ufficio dal quale dipende*».

²⁸ La norma vigente risulta dalla modifica recata dall’art. 38, co. 1, lett. d), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95. In precedenza, era previsto che la sospensione fosse adottata “con provvedimento del Ministro, su proposta del Direttore generale dell’Amministrazione penitenziaria”.

²⁹ M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale*, VIII ed., Milano, Utet, 2019, 71 ss. che evidenzia come non vi possa essere antitesi tra i concetti di procedimento e processo, ma un rapporto di genere a specie.

³⁰ Corte cost., sent. 17 febbraio 1994, n. 48; Corte cost., ord., 30 maggio 1991, n. 238.

per sé idoneo ad inglobare tanto la fase delle indagini preliminari, quanto quella eventuale e successiva del “processo” vero e proprio.

In ordine alla natura “*particolarmente grave*” del reato, come detto, si tratta di una valutazione ampiamente discrezionale rimessa al prudente apprezzamento dell’amministrazione³¹.

A confronto della normativa prevista per il personale militare, quella per il personale delle forze di polizia a ordinamento civile appare più elastica nella individuazione dei presupposti legali e meno vincolante per l’amministrazione come prima rilevato. Il riconoscimento di questa più ampia discrezionalità compensa – in parte – il mancato coordinamento dei testi normativi pregressi con il nuovo codice di procedura penale del 1988, in relazione alle ipotesi di applicazione di misure cautelari interdittive e coercitive, non incidenti sulla libertà personale, che possono comunque condizionare la prestazione del servizio³².

6. *La sospensione cautelare facoltativa in pendenza di procedimento disciplinare*

I regolamenti relativi al personale della Polizia di Stato e della Polizia penitenziaria prevedono le seguenti ipotesi di sospensione cautelare connessa con un procedimento disciplinare.

La sospensione conseguente a un procedimento penale che si concluda con sentenza di condanna, che impone ad entrambe le amministrazioni di attivare il procedimento disciplinare (art. 9, co. 6, d.P.R. n. 737/1981 e art. 7, co. 6, d.lgs. n. 449/1992)³³; quella

³¹ Cons. Stato, sez. II, 4 settembre 2023, n. 8145; Cons. Stato, sez. III, 28 novembre 2022, n. 10449, per la quale la motivazione del provvedimento cautelare deve basarsi su “la sola necessità dell’apprezzamento della gravità delle condotte addebitate all’interessato e dell’eventuale turbamento arrecato alla funzionalità dell’attività amministrativa dalla sua sottoposizione a procedimento penale”. In precedenza, Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2006, n. 2656, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2006, 1390.

³² Cons. Stato, n. 6965/2021, cit.

³³ «Quando da un procedimento penale, comunque definito, emergono fatti e circostanze che rendano l’appartenente ai ruoli dell’Amministrazione della pubblica sicurezza passibile di sanzioni disciplinari, questi deve essere sottoposto a procedimento disciplinare entro il termine di giorni 120 dalla data di pubblicazione della sentenza, oppure entro 40 giorni dalla data di notificazione della sentenza stessa all’Amministrazione».

Se il procedimento penale si conclude con sentenza di proscioglimento o di assoluzione per motivi diversi da quelli contemplati nel comma quinto del presente arti-

conseguente a un procedimento penale che si conclude con sentenza di proscioglimento o di assoluzione con formula diversa da perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, nel qual caso l'amministrazione può mantenere la sospensione qualora inizi o riprenda il procedimento disciplinare³⁴; la sospensione cautelare disposta prima di un procedimento disciplinare, che è revocata qualora non sopraggiunga la contestazione degli addebiti entro quaranta giorni dalla data in cui è stato comunicato al dipendente il provvedimento di sospensione³⁵ e, infine, quella disposta prima che sia esaurito il procedimento disciplinare³⁶.

In definitiva, anche in questo caso la normativa appare più elastica, almeno rispetto alle ipotesi contemplate nel testo unico degli impiegati civili dello Stato, di cui al d.P.R. n. 3/1957, alle quali le norme di settore rinviano.

7. *La durata della sospensione cautelare*

Al personale delle forze di polizia a ordinamento civile, in mancanza di norme specifiche, si applica l'art. 9, co. 2, l. 7 febbraio 1990, n. 19, per il quale, quando vi sia stata sospensione cautelare dal servizio a causa del procedimento penale, la stessa conserva efficacia, se non revocata, per un periodo di tempo, comunque, non superiore ad anni cinque. Decorso tale termine la sospensione cautelare è revocata di diritto³⁷.

La citata legge recante modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici di-

colo, la sospensione cautelare può essere mantenuta qualora venga iniziato o ripreso il procedimento disciplinare».

³⁴ Art. 9, co. 7, d.P.R. n. 737/1981, e art. 7, co. 6, d.lgs. n. 449/1992.

³⁵ Art. 10, d.P.R. n. 737/1981, art. 8, d.lgs. n. 449/1992, e art. 92, d.P.R. n. 3/1957.

³⁶ Art. 10, d.P.R. n. 737/1981, art. 8, d.lgs. n. 449/1992, e art. 92, co. 1, d.P.R. n. 3/1957.

³⁷ Cons. Stato, sez. II; 4 ottobre 2022, n. 8477; Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2019, n. 5339, per la quale «il termine di cinque anni di durata massima della sospensione cautelare, non opera sempre rispetto alla sospensione cautelare, indipendentemente dalla sua natura, a garanzia della stessa funzione cautelare, perché la clausola di garanzia della durata massima della misura si riferisce solo alle ipotesi di sospensione dal servizio (sia facoltativa che obbligatoria) nelle quali è la sola pendenza del procedimento penale, in quanto tale, che conduce alla sospensione, indipendentemente da un autonomo apprezzamento delle esigenze cautelari in concreto ad opera dell'amministrazione».

pendenti, si applica pacificamente anche al personale delle forze di polizia a ordinamento civile.

D'altra parte, la giurisprudenza ha riconosciuto come legittimo l'operato dell'amministrazione che, alla scadenza del predetto quinquennio di durata massima, applichi una sospensione cautelare facoltativa, attivando un procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 92, d.P.R. n. 3/1957. La giurisprudenza ha sottolineato come non esista per la pubblica amministrazione l'obbligo di riammettere nel posto di lavoro il dipendente, già sospeso dal servizio per essere stato sottoposto a procedimento penale, alla scadenza del termine di cinque anni dall'inizio del periodo di sospensione³⁸.

La stessa Corte costituzionale, come già evidenziato, ha ritenuto *“possibile che, pur decorso il termine quinquennale suddetto, sussistano “gravi motivi” che, ancorché non sia esaurito il procedimento penale, giustifichino la perdurante (ma non ancora definitiva) estromissione del dipendente dal posto di lavoro, motivi che però non possono consistere più nel mero dato formale dell'imputazione penale, ma possono (e debbono) riguardare la commissione dell'addebito disciplinare; ciò alla luce di una sommaria cognitio dei fatti che, valutando allo stato ogni aspetto soggettivo ed oggettivo della condotta del dipendente, rinvenga in quest'ultima un insuperabile ostacolo alla sua riammissione in servizio”*³⁹. Per quanto sopra, è stato ritenuto che l'amministrazione – qualora non voglia riammettere in servizio il dipendente alla scadenza del quinquennio di sospensione cautelare – abbia il dovere di instaurare il procedimento disciplinare, in ottemperanza all'art. 92, 2° co., d.P.R. n. 3/1957. Quest'ultimo articolo si porrebbe come norma speciale rispetto all'art. 117, d.P.R. n. 3/1957 che obbliga l'amministrazione a non instaurare (o sospendere) il procedimento disciplinare in attesa di quello penale, per cui *“la obbligatoria sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del procedimento penale si ha non appena comunicata tale contestazione”*⁴⁰. La Corte Costituzionale, in sostanza, ha ritenuto di suggerire l'attuazione del meccanismo previsto dall'art. 919, co. 3, com per il personale militare, alle amministrazioni civili.

Inoltre, la sospensione cautelare facoltativa, ex art. 92, d.P.R. n. 3/1957, non sottostà al *“meccanismo risolutorio automatico quale*

³⁸ Cons. Stato, sez. I, 10 giugno 2021, n. 1023.

³⁹ Corte cost., 24 ottobre 1995, n. 447, in *Foro it.*, 1996, I, 15.

⁴⁰ Corte cost., n. 447/1995, cit.

*quello previsto dalla disposizione censurata [art. 9, co. 2, l. n. 19/1990], che infatti contempla la sopravvenuta inefficacia di diritto non già di qualsiasi sospensione cautelare, ma soltanto di quella disposta a causa del procedimento penale*⁴¹.

Tale quadro ricostruttivo, che consente all'amministrazione ampi margini di discrezionalità, è temperato dalla facoltà riconosciuta al dipendente di domandare la revoca del provvedimento cautelare, quando fossero cessati i gravi motivi che ne hanno giustificato l'adozione⁴².

Per quest'ultimo esistono, in merito alla durata, due tipologie di sospensione cautelare:

- quella connessa con un procedimento penale, di natura obbligatoria⁴³ o facoltativa⁴⁴, il cui limite di durata è di cinque anni, come stabilito dall'art. 9, co. 2, l. n. 241/1990;

- quella connessa con un procedimento disciplinare⁴⁵, che non contempla alcun limite di durata, fermo restando i termini perentori del procedimento disciplinare, che però, in realtà, possono essere ampiamente superati qualora vi fosse una sospensione del procedimento stesso, ad esempio perché ritenuto opportuno attendere l'esito del procedimento penale.

8. *La forma del provvedimento di sospensione cautelare*

8.1. *Le autorità competenti ad adottare il provvedimento*

In generale, la sospensione cautelare è un provvedimento che incide sul rapporto di impiego del dipendente e deve essere adottato dall'autorità amministrativa che ha competenza sulla gestione del personale.

Per affrontare la questione, è necessario inquadrare esattamente l'ambito di esplicazione dei poteri gestionali, tenendo presente la circostanza che il personale delle Forze di polizia a ordinamento civile⁴⁶ è disciplinato dai rispettivi ordinamenti, in deroga

⁴¹ Corte cost., n. 447/1995, cit.

⁴² Corte cost., n. 447/1995, cit.

⁴³ Art. 9, co. 1, d.P.R. n. 737/1981 e art. 7, co. 1, d.lgs. n. 449/1992.

⁴⁴ Art. 9, co. 2, d.P.R. n. 737/1981 e art. 7, co. 2, d.lgs. n. 449/1992.

⁴⁵ Art. 9, co. 6 e 7, d.P.R. n. 737/1981, art. 7, co. 6 e 7, d.lgs. n. 449/1992, e art. 92, d.P.R. n. 3/1957.

⁴⁶ Le forze di polizia sono esattamente individuate dall'art. 16, l. n. 121/1981:

alle disposizioni generali sul pubblico impiego recate dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (t.u.p.i.)⁴⁷.

Pertanto, la questione inerente alla competenza circa l'adozione del provvedimento di sospensione andrebbe correttamente posta sulla base delle specifiche norme di settore e non sulle disposizioni generali del citato decreto del 2001.

Per quanto riguarda il personale della Polizia di Stato, l'art. 9, co. 1, d.P.R. n. 737/1981, prevede che la sospensione obbligatoria sia disposta con provvedimento del capo dell'ufficio dal quale l'interessato gerarchicamente dipende, che deve riferire immediatamente alla direzione centrale del personale presso il dipartimento della pubblica sicurezza. Lo stesso articolo, al co. 2, dispone, invece, che la sospensione facoltativa deve essere adottata con provvedimento del Ministro⁴⁸ su rapporto motivato del capo dell'ufficio dal quale dipende. Alla competenza del Ministro rimanda anche l'art. 9, co. 4, d.P.R. n. 737/1981, in caso di revoca.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto pacificamente applicabile la disposizione di cui all'art. 16, co. 1, del citato d.lgs. n. 165/2001, per la quale i dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi e svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro⁴⁹, sicché la competenza si sposta dall'Autorità politica al dirigente.

Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardai di finanza e Polizia penitenziaria (il Corpo forestale dello Stato è stato assorbito nell'Arma dei carabinieri, ai sensi del d.lgs. n. 177/2016).

⁴⁷ Già l'art. 2, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, recante la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, aveva affermato il principio di non omologazione di alcuni settori del diritto pubblico (tutte le magistrature, le forze armate, le forze di polizia, il corpo diplomatico, il corpo prefettizio ed altro ancora) alla disciplina generale del pubblico impiego. È bene osservare che l'art. 3, co. 1, d.lgs. n. 165/2001 non svolge una funzione regolativa, per cui non stabilisce quali siano le discipline di settore che caratterizzano il pubblico impiego in regime di diritto pubblico, ma le presuppone, nel senso che sono le norme di questi ordinamenti che recano la disciplina che si sottrae al processo di "razionalizzazione" e di "revisione" introdotto originariamente dal d.lgs. n. 29/1993.

⁴⁸ Vds. nota 25.

⁴⁹ Tar Lazio - Roma, sez. I stralcio, 2 gennaio 2023, n. 13; Tar Sicilia - Catania, sez. III, 11 giugno 2021, n. 1926; Tar Lazio - Roma, sez. I-quater, 29 dicembre 2020, n. 14054; Tar Sicilia - Palermo, sez. I, 24 luglio 2014, n. 2025; Cons. Stato, sez. IV, n. 3881 del 2003.

A tal proposito, ai sensi della legge di riforma della Polizia⁵⁰, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza è quindi preposto alla direzione del Dipartimento della pubblica sicurezza, cioè al vertice organizzativo della Polizia di Stato e costituisce l'organo competente a provvedere.

Per il personale della Polizia penitenziaria, invece, la competenza all'adozione del provvedimento cautelare facoltativo è attribuita⁵¹, come già detto, al capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, su proposta del Direttore generale del personale e delle risorse, mentre, il provvedimento di sospensione obbligatoria del dipendente in stato di arresto o di fermo, o che si trovi comunque sottoposto a custodia cautelare è attribuito al Direttore generale del personale e delle risorse⁵².

Al capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è attribuito, altresì, il potere di revoca⁵³, della sospensione, sia essa obbligatoria o facoltativa.

L'attuale formulazione è dovuta all'intervento legislativo di cui all'art. 38, co. 1, d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 che ha modificato la competenza, prima rimessa – rispettivamente – al Direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia⁵⁴.

⁵⁰ Legge n. 121/1981, art. 5, co. 2.

⁵¹ Art. 7, co. 2, del d.lgv. 30 ottobre 1992, n. 449.

⁵² Art. 7, co. 1, del d.lgv. 30 ottobre 1992, n. 449.

⁵³ Ai sensi dell'art. 7, co. 4, del d.lgs sopra citato.

⁵⁴ Possiamo affermare che con il d.lgs. n. 95/2017 si sia avuto un adattamento (e non una modifica) della competenza in linea con il prevalente indirizzo giurisprudenziale. Ancora in una decisione del 26 maggio 2021 della I sezione del Consiglio di Stato si legge quanto segue: «*occorre qui richiamare il principio generale di separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa sancita dal d.lgs. n. 165/2001, che, in particolare, all'art. 4, comma 2, dispone che "Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati"*, per poi sancire nel comma successivo che "Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative". L'art. 16 dello stesso d.lgs. n. 165/2001, inoltre, attribuisce ai dirigenti di uffici dirigenziali generali, tra l'altro, le attività di gestione del personale e, sul punto, deve qui ricordarsi che, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146, le competenze precedentemente attribuite al Direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria sono ora attribuite al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. A ciò deve aggiungersi che l'art. 70 del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce al comma 6 che "A decorrere dal 23 aprile 1998, le disposi-

In ogni caso, rimane fermo il potere di delega delle autorità normativamente individuate che possono delegare il relativo potere di adozione del provvedimento agli organi dirigenziali da loro dipendenti.

8.2. *Il procedimento di adozione del provvedimento*

8.2.1. *La fase dell'iniziativa*

Oltre al caso di sospensione cautelare obbligatoria, derivante dall'essere l'appartenente ai ruoli della pubblica sicurezza in stato di carcerazione preventiva, è prevista anche la possibilità di adottare un provvedimento di sospensione cautelare facoltativa, che prevede sempre una sequenza procedimentale derivante da un'iniziativa, per poi strutturarsi in una fase istruttoria, una decisoria e una integrativa dell'efficacia. Si tratta di una sequenza molto contenuta nei tempi, stante l'urgenza di provvedere alla luce delle esigenze cautelari che necessitano di rapidità di intervento.

Tra i casi di possibile sospensione cautelare facoltativa vi è la rimessa in libertà dell'appartenente ai ruoli della pubblica sicurezza sottoposto a carcerazione preventiva, qualunque sia la ragione che l'abbia determinata, *“qualora le circostanze lo consiglino”*. In tal caso la revoca avrà efficacia dal giorno successivo a quello in cui il dipendente ha riacquisito la libertà, fermo restando il riesame del caso al passaggio in giudicato del relativo procedimento penale.

Il provvedimento di revoca, come visto, è di competenza del Ministro⁵⁵ su proposta di diverse autorità a seconda del ruolo di appartenenza del dipendente e del suo inquadramento all'interno delle numerose articolazioni della Polizia di Stato. Abbiamo infatti una competenza così articolata:

– del Capo della Polizia, per i dirigenti e appartenenti ai ruoli direttivi;

zioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti”» (Cons. Stato, n. 1023/2021, cit.). Non possiamo non rilevare l'incongruenza della ricostruzione, perché se il principio di generale applicazione dell'art. 16, d.lgs. n. 165/2001, fosse pacifico anche in ambiti ordinamentali sottratti ai sensi dell'art. 3, co. 1, d.lgs. n. 165/2001, tra i quali sicuramente il personale della Polizia penitenziaria, non si spiega la necessità della modifica legislativa.

⁵⁵ Vds. nota 25.

- del Direttore del servizio (se appartenente ai ruoli della Polizia di stato) per i restanti ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza in servizio presso il Dipartimento della pubblica sicurezza;

- dal Questore per il personale dei restanti ruoli in servizio presso le questure e uffici dipendenti;

- dei rispettivi dirigenti, per il personale in servizio ai commissariati di pubblica sicurezza presso i compartimenti delle ferrovie dello Stato e delle poste e telecomunicazioni, alle zone di frontiera terrestre, agli uffici di pubblica sicurezza di frontiera marittima e aerea, agli uffici compartimentali di polizia stradale ed agli istituti di istruzione⁵⁶;

- del comandante del reparto, per il personale in servizio presso i reparti mobili;

- del funzionario preposto all'ufficio, per il personale in servizio presso ogni altro ufficio non compreso tra quelli precedenti.

Per il personale della Polizia penitenziaria, vigono regole analoghe ed i provvedimenti di revoca della sospensione cautelare facoltativa, derivante dalla mancata convalida dell'arresto o del fermo e nei casi di cui al Capo V, Titolo IV, Libro IV del codice di procedura penale, sono adottati dal capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria su proposta del Direttore generale del personale e delle risorse.

L'attività di iniziativa è necessaria per consentire all'autorità competente di valutare la sussistenza dei presupposti di legge e i motivi di merito per l'adozione del provvedimento cautelare. La sospensione, essendo un tipico provvedimento di autotutela, non obbliga l'amministrazione ad attivarsi su istanza di terzi⁵⁷, rimanendo sempre libera di valutare le situazioni e i provvedimenti correlati.

Allo stesso modo, trattandosi di un procedimento d'ufficio, si deve ritenere che la mancata proposta degli organi indicati dalle norme o dalle circolari interne non sia preclusiva di un provvedimento cautelare, qualora l'organo decidente, avuta comunque

⁵⁶ Le specialità della Polizia di Stato sono state ristrutturate nel tempo, per cui le indicazioni normative devono essere adattate alle modifiche organizzative interne.

⁵⁷ Si pensi alle sollecitazioni nel senso che possono provenire da autorità esterne all'amministrazione, da persone giuridiche pubbliche o private che a vario titolo reclamano un danno dal comportamento del dipendente, parti offese nel procedimento penale, associazioni sindacali, semplici cittadini o altro ancora.

piena contezza degli eventi, si attivi autonomamente, magari anche sollecitando la proposta. La mancata tempestività della proposta potrebbe al più rilevare sul piano del mancato adempimento dei doveri d'ufficio degli organi sottoposti, o, considerato che la revoca è condizionata al fatto che *“le circostanze lo consiglino”*, ad una diversa valutazione dell'organo subordinato.

D'altra parte, una proposta o relazione che evidenzi l'opportunità o inopportunità di un provvedimento cautelare non vincola nel senso prospettato l'autorità competente a decidere conformemente, anche se questa, decidendo in maniera difforme, dovrà motivare in modo specifico.

8.2.2. *La fase istruttoria*

In questa fase l'amministrazione verifica d'ufficio la sussistenza o meno dei presupposti di legge per l'emissione di un provvedimento cautelare e valuta le ragioni di fatto e di diritto da porre a fondamento del provvedimento.

La prassi e la giurisprudenza ritengono non necessaria, in questa fase, la partecipazione dell'interessato, per cui l'interessato non ha possibilità di intervenire, né di esercitare i diritti di partecipazione, con la produzione di memorie scritte e/o la presentazione di documenti e la presa visione degli atti, mediante l'accesso cosiddetto endoprocedimentale.

È stato evidenziato come la natura cautelare della misura della sospensione precauzionale, tesa alla tutela dell'Amministrazione dal potenziale pregiudizio derivante dalla permanenza in servizio di soggetto passibile di gravi addebiti disciplinari, rende superflua, ai fini dell'art. 7, l. n. 241/1990, la comunicazione di avvio del procedimento, sia per i motivi di celerità, declamati dalla stessa norma laddove recita *“[o]ve non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento”*, sia perché l'art. 7, co. 2, della l. n. 241/1990, dispone proprio che *“resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari”*⁵⁸.

⁵⁸ Cons. Stato, sez. I, 18 dicembre 2023, n. 1556; Cons. Stato, sez. I, 16 ottobre 2023, n. 1321; Cons. Stato, n. 10449/2022, cit.; Cons. Stato, sez. II, 24 maggio 2022, n. 4120; Cons. Stato, sez. II, 11 aprile 2022, n. 2265; Cons. Stato, n. 1862/2019, cit.;

8.2.3. La fase decisoria

La fase decisoria si realizza con l'adozione o meno del provvedimento cautelare. Il provvedimento deve contenere la motivazione. L'art. 3, l. n. 241/1990 dispone che ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, cioè deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, questo deve essere indicato e reso disponibile unitamente alla decisione⁵⁹. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere⁶⁰.

È evidente che in caso di sospensione cautelare obbligatoria, l'amministrazione deve soltanto verificare la sussistenza del presupposto di legge che la vincola a provvedere nel senso, dandone contezza nella motivazione.

Anche per la sospensione cautelare facoltativa, l'amministrazione deve dare contezza in motivazione della sussistenza dei presupposti di legge previsti per l'applicazione della misura. Inoltre, deve dare contezza della valutazione, ampiamente discrezionale in quanto riferita all'interesse pubblico alla integrità e alla immagine dell'amministrazione, in considerazione della gravità dei reati per i quali è in corso il procedimento penale ovvero dalla gravità dell'illecito disciplinare, tale da poter determinare la destituzione.

A tal proposito, la giurisprudenza ha affermato che non è necessaria una specifica motivazione del provvedimento di sospen-

Cons. Stato, sez. I, 20 marzo 2018, n. 706; Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2017, n. 885.

Si tenga presente anche l'art. 21-*octies*, co. 2, secondo periodo, l. n. 241/1990, per il quale il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

⁵⁹ Sulla sufficienza della motivazione *per relationem*, Cons. Stato, n. 1556/2023, cit.; Cons. Stato, n. 1321/2023, cit.; Cons. Stato, n. 8704/2022, cit.; Cons. Stato, n. 4120/2022, cit.; Cons. Stato, n. 706/2018, cit.

⁶⁰ Si tenga presente anche l'art. 21-*octies*, co. 2, primo periodo, l. n. 241/1990, per il quale non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

sione precauzionale dal servizio, qualora i fatti contestati al dipendente siano particolarmente gravi, per cui il sindacato di legittimità del giudice amministrativo, onde non invadere il “merito”, deve svolgersi nei limiti del difetto di motivazione ovvero della irragionevolezza o illogicità di quanto disposto⁶¹.

L'Amministrazione deve, quindi, motivare la sospensione in relazione alla esigenza di buon andamento ed efficacia della propria attività istituzionale sotto il profilo del prestigio, del decoro e della propria credibilità, sia esterna che interna⁶².

9. *La sospensione cautelare in applicazione dell'art. 4, l. 27 marzo 2001, n. 97*

9.1. *La previsione normativa*

L'art. 4, della legge 27 marzo 2001, n. 97, recante norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, introduce una speciale ipotesi di sospensione obbligatoria dal servizio⁶³.

La norma stabilisce che, nel caso di condanna anche non definitiva, ancorché sia concessa la sospensione condizionale della pena, per alcuno dei delitti previsti dall'art. 3, co. 1, della stessa legge, i dipendenti indicati nello stesso articolo sono sospesi dal servizio⁶⁴.

I reati previsti sono i seguenti: peculato di cui all'art. 314, co. 1 c.p. (a eccezione del peculato d'uso, di cui al co. 2 del medesimo articolo); concussione, di cui all'art. 317 c.p.; corruzione per l'esercizio della funzione, di cui all'art. 318 c.p.; corruzione per un atto

⁶¹ Cons. Stato, n. 8145/2023, cit.; Cons. Stato, n. 10449/2022, cit.; Cons. Stato, n. 8704/2022, cit.; Cons. Stato, n. 4120/2022, cit.; Cons. Stato, n. 1862/2019, cit.; Cons. Stato, n. 706/2018, cit.; Cons. Stato, n. 5115/2017, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2017, n. 559; Cons. Stato, n. 477/2016, cit.

Per un'ipotesi di difetto di motivazione, Cons. Stato, sez. II, 15 maggio 2024, n. 4325.

⁶² Cons. Stato, n. 9546/2023, cit.; C.G.A.R.S., n. 275/2022, cit.

⁶³ Sulla distinzione tra questa misura e le pene accessorie, Cass. pen., sez. I, 17 febbraio 2022, n. 14025, in *Diritto & Giustizia*, 2022.

⁶⁴ Cass. pen., sez. I, 10 gennaio 2011, n. 3142, in *CED Cassazione penale*, 2011, per la quale il militare condannato, anche con sentenza non definitiva, per il reato di corruzione è obbligatoriamente soggetto alla sospensione dal servizio, indipendentemente dalla sottoposizione o meno alla misura della custodia cautelare in carcere.

contrario ai doveri d'ufficio, di cui all'art. 319 c.p.; corruzione in atti giudiziari, di cui all'art. 319-ter c.p.; induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui all'art. 319-quater c.p.; corruzione di incaricato di un pubblico servizio, di cui all'art. 320 c.p.; violazione delle leggi finanziarie, collusione in contrabbando, ovvero peculato⁶⁵, di cui all'art. 3, l. 9 dicembre 1941, n. 1383.

Si è posta anche la questione se le ipotesi di reato contemplate dalla normativa si applicherebbero nei soli casi di condanna per il delitto consumato, e non anche nel caso di condanna per il delitto tentato. A tal proposito, si è affermato che la norma non contiene alcun riferimento ai delitti tentati, con la conseguenza che dovrebbe escludersi l'estensione della misura cautelare a tale ipotesi. Tesi, questa, fondata sul principio di tassatività della legge penale, tenuto anche conto che, nel diritto penale, il delitto tentato costituisce una figura autonoma e distinta rispetto a quello consumato⁶⁶. La questione è invece controversa in giurisprudenza⁶⁷.

9.2. *La ratio della norma e la sua specialità*

La sospensione di cui si tratta, è stata prevista nel quadro di una migliore tutela dell'integrità della pubblica amministrazione e di contrasto alla corruzione in senso lato. Infatti, la sospensione obbligatoria è connessa con un ristretto novero di reati, il cui disvalore penale e la particolare offensività delle condotte minano l'affidabi-

⁶⁵ La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, l. n. 1383/1941, nella parte in cui si riferisce al militare della Guardia di finanza che abbia agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa e, dopo l'uso momentaneo, l'abbia immediatamente restituita (Corte cost., 18 luglio 2008, n. 286, in *Riv. pen.*, 2008, 1295, con nota NUNZIATA).

⁶⁶ Cons. Stato, sez. II, 13 marzo 2024, n. 2452, per il quale è dirimente l'argomento della natura autonoma del delitto tentato, come peraltro rilevante in sede penale (Cass. pen., sez. un., 19 aprile 2018, n. 40985, in *Cass. pen.*, 2019, 547). Inoltre, Tar Lazio - Roma, sez. III-ter, 6 marzo 2017 n. 3138; Tar Emilia Romagna - Bologna, sez. I, 31 maggio 2013 n. 413; Tar Toscana, sez. I, 16 gennaio 2006 n. 117.

⁶⁷ Cons. Stato, sez. I, 15 febbraio 2022, n. 379, per il quale "sarebbe improprio utilizzare sul piano amministrativo la concezione penale del tentativo, trattandosi di ambiti completamente diversi sia per *ratio* che per funzione; pertanto, sotto il profilo amministrativo, il delitto tentato e il delitto consumato non possono che ricevere lo stesso trattamento, atteso che la finalità delle disposizioni recate dagli artt. 3 e 4 della legge 97/2001 è la tutela del buon andamento della pubblica amministrazione e la necessità di evitare di esporla al c.d. *strepitus fori*, interessi che possono essere lesi in egual modo sia dal reato consumato che tentato".

lità degli apparati pubblici, la loro imparzialità e la stessa fiducia dei cittadini. L'oggetto giuridico tutelato è particolarmente importante nel rapporto tra istituzioni e cittadini, per le esigenze del buon andamento della pubblica amministrazione e per la correttezza e la rettitudine dei funzionari ai quali sono demandati la cura degli interessi generali della comunità, anche mediante poteri autoritativi che possono incidere sulle altrui situazioni giuridiche soggettive⁶⁸.

Peraltro, la *ratio* sottesa a questo peculiare strumento di autotutela, di cui la legge stessa individua i presupposti e impone l'adozione⁶⁹, rende l'istituto speciale anche rispetto alle ipotesi di sospensione obbligatoria previste dalle normative di settore, nonché – e a maggior ragione – rispetto alle ipotesi di sospensione discrezionale. A tale scopo, l'amministrazione, al verificarsi dei presupposti indicati dall'art. 4, l. n. 97/2001, deve porre il proprio dipendente nella condizione giuridica indicata dalla norma, anche se nel frattempo quest'ultimo si trovi sospeso per altro procedimento o in virtù di un diverso titolo di sospensione cautelare⁷⁰.

9.3. *La durata della sospensione*

La durata della sospensione *de qua* è legata al procedimento penale in corso, quindi cessa con il pronunciamento ancorché non definitivo sulla vicenda giudiziaria.

⁶⁸ Cons. Stato, sez. II, 11 ottobre 2022, n. 8701; Cons. Stato, sez. III, 19 settembre 2013, n. 4669, in *Foro Amministrativo - C.d.S.*, 2013, 9, 2369; Corte cost., n. 145/2002, cit.

⁶⁹ È stato affermato che “pur dovendo essere, in via ordinaria, la stessa amministrazione a valutare l'opportunità di disporre la misura cautelare della sospensione dal servizio, non si può, tuttavia, «negare al legislatore, nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di identificare ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare che fonda la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta dalla stessa legge (compiendosi dunque per legge quella valutazione della particolare gravità della 'natura del reato' che normalmente è affidata all'amministrazione in sede di adozione del provvedimento di sospensione ai sensi dell'art. 91, 1° comma, d.P.R. n. 3 del 1957)» (Corte cost., n. 145/2002, cit.; Corte cost., n. 206/1999, cit.).

⁷⁰ Cons. Stato, sez. II, 20 ottobre 2022, n. 8951; Cons. Stato, n. 8701/2022, cit., per il quale «[a]llorché la sospensione obbligatoria debba essere disposta a seguito della condanna di un militare per un delitto contro la pubblica amministrazione e a prescindere dall'applicazione di una misura custodiale, il concorso apparente di norme è risolto sul piano legislativo con il criterio della riserva espressa, poiché l'art. 922 c.o.m. sancisce: “al personale militare continuano ad applicarsi le ipotesi di sospensione dall'impiego previste dalle seguenti norme: (...) a) articolo dall'4 della legge 27 marzo 2001, n. 97”».

L'art. 4, co. 2, infatti, prevede che la sospensione perda efficacia se per il fatto viene successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva⁷¹.

Pertanto, la caducazione della sospensione si ha, normalmente, in caso di caducazione del presupposto stesso della misura cautelare, derivante dall'accertamento in sede giudiziaria – ancorché non definitivo – dell'assenza di responsabilità in ordine al delitto contro la pubblica amministrazione⁷².

In precedenza, lo stesso articolo prevedeva la perdita di efficacia della sospensione decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato.

La Corte costituzionale, intervenuta in materia, ha però osservato che la prescrizione per alcuni dei delitti indicati dalla norma, può raggiungere una durata ultradecennale tenuto conto anche degli effetti interruttivi della sentenza di condanna ai sensi dell'art. 160, ultimo comma, c.p. Inoltre sia pure astrattamente, venendo a coincidere con il compimento di una causa di estinzione del reato, la durata massima della misura risultava in sostanza ricollegata non tanto (o non solo) al decorso di un determinato periodo di tempo quanto piuttosto al venir meno, insieme al reato, di qualsiasi esigenza cautelare a esso connessa. La stessa Corte rilevò che legare la caducazione della sospensione alla prescrizione comportava valutazioni che solo l'autorità giudiziaria avrebbe potuto compiere, venendo così a coincidere necessariamente con quella rappresentata dalla sentenza di proscioglimento.

La Corte ritenne quindi tale termine manifestamente eccessivo, comportando, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, una evidente quanto irragionevole compressione dei diritti del singolo, con l'ulteriore, intrinseca violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza della misura cautelare⁷³.

Affermò, inoltre, che nel sistema esiste un termine generale di durata massima che può applicarsi anche alla previsione di cui all'art. 4, e cioè il termine di cinque anni previsto dall'art. 9, co. 2, della legge. n. 19/1990, al quale deve attribuirsi il carattere di vera

⁷¹ Secondo la Corte costituzionale “deve escludersi che, nella specie, ricorra la previsione di un mero termine di durata della misura cautelare” (Corte cost., n. 145/2002, cit.).

⁷² Cons. Stato, n. 8701/2022, cit.

⁷³ Corte cost., n. 145/2002, cit.

e propria clausola di garanzia, a portata generale e dunque comprensiva, in difetto di diversa disciplina legislativa, di ogni e qualsiasi ipotesi di «*sospensione cautelare dal servizio a causa del procedimento penale*», sia essa facoltativa o obbligatoria⁷⁴.

9.4. La sentenza di patteggiamento dopo la riforma Cartabia

Il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, ha modificato l'art. 445 c.p.p. che disciplina gli effetti dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, la cosiddetta sentenza "patteggiata".

In precedenza, l'art. 2, co. 1, della legge n. 97/2001, aveva modificato l'art. 445, co. 1, c.p.p. disponendo che "*Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna*". Pertanto, anche una sentenza patteggiata poteva costituire il presupposto della misura cautelare in argomento.

Attualmente, l'art. 445, co. 1-*bis*, c.p.p., introdotto dall'art. 2, co. 1, lett. a), della legge 12 giugno 2003, n. 134 (che ha modificato anche il comma 1 e mantenuto la stessa formulazione in precedenza contenuta in quel comma), è stato profondamente modificato dal d.lgs. n. 150/2022.

L'art. 445, co. 1-*bis*, c.p.p., al secondo periodo così recita: "*Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna*".

Si tenga presente che, ai sensi dell'art. 317-*bis* c.p.⁷⁵, la condanna per i reati di cui agli artt. 314, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 1° co., 320 c.p., importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici; nondimeno, se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni o se ricorre la circostanza attenuante prevista dall'art. 323-*bis*, co. 1, c.p., la condanna importa l'interdizione temporanea, per una durata non inferiore a cinque anni né superiore a sette anni⁷⁶.

⁷⁴ Corte cost., n. 145/2002, cit.; Corte cost., n. 206/1999, cit.

⁷⁵ L'art. 445, co. 1-*ter*, dispone che con la sentenza di applicazione della pena di cui all'art. 444, co. 2, c.p.p., per taluno dei delitti previsti dagli artt. 314, 1° co., 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 1° co., 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* c.p., il giudice può applicare le pene accessorie previste dall'articolo 317-*bis* c.p.

⁷⁶ Ai sensi dell'art. 317-*bis*, co. 2, c.p., quando ricorre la circostanza attenuante prevista dall'art. 323-*bis*, co. 2 c.p., la condanna per i delitti ivi previsti importa l'interdizione dai pubblici uffici per una durata non inferiore a un anno né superiore a cinque anni.

Infine, si rammenta che qualora il giudice nella sentenza di condanna ometta l'applicazione di una pena accessoria, il pubblico ministero ne può richiedere l'applicazione al giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 183 disp.att. c.p.p.⁷⁷

10. *La sospensione cautelare in applicazione dell'art. 4, l. 25 gennaio 1982, n. 17*

La legge 25 gennaio 1982, n. 17, recante norme di attuazione dell'art. 18, Cost. in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2, ha introdotto un'ipotesi speciale di sospensione cautelare dal servizio.

Stabilisce, infatti, l'art. 4, che i dipendenti pubblici, civili e militari, per i quali risulti, sulla base di concreti elementi, il fondato sospetto di appartenenza ad associazioni segrete vietate, possono essere sospesi dal servizio, valutati il grado di corresponsabilità nell'associazione, la posizione ricoperta dal dipendente nella propria amministrazione nonché l'eventualità che la permanenza in servizio possa compromettere l'accertamento delle responsabilità del dipendente stesso.

La definizione legale di tali associazioni è definita dall'art. 1 della stessa legge, che sancisce testualmente: *“Si considerano associazioni segrete, come tali vietate dall'art. 18 della Costituzione, quelle che, anche all'interno di associazioni palesi, occultando la loro esistenza ovvero tenendo segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto od in parte ed anche reciprocamente, i soci, svolgono attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale”*⁷⁸.

⁷⁷ Cass. pen., sez. un., 29 settembre 2022, n. 47502, in *CED Cass. pen.*, 2022. Inoltre, Cass. pen., sez. un., 27 novembre 2014, n. 6240, in *Cass. pen.*, 2015, 2564, con nota COSTANTINI, per la quale l'applicazione di una pena accessoria extra o contra legem da parte del giudice della cognizione può essere rilevata, anche dopo il passaggio in giudicato della sentenza, dal giudice dell'esecuzione, purché essa sia determinata per legge (o determinabile, senza alcuna discrezionalità) nella specie e nella durata, e non derivi da un errore valutativo del giudice della cognizione.

⁷⁸ Cass. pen., sez. VI, 24 ottobre 2019, n. 3505, in *CED Cass. pen.*, 2020, per la quale ai fini della sussistenza di una associazione segreta ai sensi dell'art. 1, l. n. 17/1982, l'“interferenza” della stessa sull'esercizio delle funzioni di organi costituzio-

Si tratta di una misura cautelare facoltativa, finalizzata oltre che alla tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e al corretto svolgimento delle sue funzioni, anche a garantire l'esatto accertamento delle responsabilità, penali, amministrative e disciplinari, del dipendente coinvolto.

La predetta sospensione cessa peraltro di avere efficacia ai sensi dell'art. 4 della stessa legge, qualora, entro il termine di centottanta giorni dal relativo provvedimento, non sia stata esercitata l'azione penale, ovvero non sia concluso il procedimento disciplinare⁷⁹.

11. *La posizione giuridica ed economica del dipendente sospeso cautelamente dal servizio*

Per il personale della Polizia di Stato, il dipendente, appartenente ai ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti e degli assistenti e agenti, sospeso cautelamente dal servizio, è escluso dall'attribuzione della denominazione di "coordinatore", ai sensi – rispettivamente – degli artt. 26, co. 5-ter, lett. b), 24-ter, co. 3-bis, lett. b) e 5, co. 3-ter, lett. b), del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335⁸⁰.

Per il personale della Polizia penitenziaria, invece, il dipendente, appartenente ai ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti e degli assistenti e agenti, sospeso cautelamente dal servizio, è escluso dall'attribuzione della denominazione di "coordinatore", ai sensi – rispettivamente – degli artt. 23, co. 5, lett. b), 15, co. 5-ter, lett. b) e 4, co. 5, lett. b), del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443⁸¹.

Le capacità funzionali del dipendente sospeso cautelamente dall'impiego o dal servizio sono "congelate".

nali o di amministrazioni pubbliche deve coincidere con l'adozione di decisioni al di fuori delle sedi istituzionali, che vengano eseguite dai suddetti organi, così da realizzare un vero e proprio "contropotere", e non una mera "influenza" sulle scelte di questi ultimi. Conforme, Cass. pen., sez. V, 26 marzo 2018, n. 33146, in *Cass. pen.*, 2019, 1, 136, con nota MANICCIA.

⁷⁸ Tar Sicilia - Palermo, sez. III, 23 aprile 2024, n. 1376, per un caso di sanzione disciplinare irrogata a militare per la sua appartenenza ad associazione segreta, vietata ai sensi della l. n. 17/1982.

⁸⁰ Analoghe norme sono previste per gli appartenenti ai ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti e degli assistenti e agenti tecnici, ai sensi del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 337.

⁸¹ Analoghe norme sono previste per gli appartenenti ai ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti e degli assistenti e agenti tecnici, ai sensi del d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162.

Per il personale delle forze di polizia a ordinamento civile è previsto⁸² che il dipendente sospeso cautelamente dal servizio sia escluso dagli esami e dagli scrutini di promozione oltre alle ordinarie conseguenze sul servizio e sulla retribuzione di cui si è già detto.

Durante la sospensione dall'impiego il dipendente, come già detto non è più tenuto ad alcune prestazioni di servizio, pur permanendo nella posizione di appartenente alla pertinente amministrazione, così come l'amministrazione non è tenuta a corrispondere lo stipendio, ma un mero assegno alimentare, come per i dipendenti pubblici⁸³.

Infine, tutti i servizi prestati dal pubblico dipendente si computano ai fini del trattamento di quiescenza, escluso il tempo trascorso durante la sospensione o in posizione corrispondente che comporti la privazione dello stipendio o della paga⁸⁴.

12. *La revoca della sospensione cautelare*

La normativa prevede che la sospensione sia revocata retroattivamente (*ex tunc*) a tutti gli effetti in casi tassativamente stabiliti.

A tale scopo provvedono gli artt. 92, 96, 97 e 99, del d.P.R. n. 3/1957, ai quali rinviano l'artt. 10, del d.P.R. n. 737/1981, per il personale della Polizia di Stato e l'art. 8, del d.lgs. n. 449/1992, per il personale della Polizia penitenziaria.

In particolare, la sospensione cautelare si intende revocata:

- quando sia stata disposta in dipendenza del procedimento penale e questo si concluda con sentenza di proscioglimento o di assoluzione passata in giudicato perché il fatto non sussiste o perché l'impiegato non lo ha commesso⁸⁵;

- a seguito dell'assoluzione nel giudizio penale di revisione⁸⁶;

- se la contestazione degli addebiti in sede disciplinare non ha luogo nel termine stabilito dagli artt. 9, co. 6, del d.P.R. n. 737/1981 e 7, co. 6, del d.lgs. n. 449/1992⁸⁷;

⁸² In base ai rinvii previsti dall'artt. 10, del d.P.R. n. 737/1981; dall'art. 8, del d.lgs. n. 449/1992, e dall'art. 93, del d.P.R. n. 3/1957.

⁸³ Art. 82, d.P.R. n. 3/1957.

⁸⁴ Art. 8, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092.

⁸⁵ Art. 97, 1° co., d.P.R. n. 3/1957.

⁸⁶ Art. 99, d.P.R. n. 3/1957.

⁸⁷ Art. 97, 4° co., d.P.R. n. 3/1957.

– se la sospensione in sede disciplinare viene inflitta per durata inferiore alla sospensione cautelare sofferta o se viene inflitta una sanzione minore o se il procedimento disciplinare si conclude con il proscioglimento dell'interessato⁸⁸.

La revoca di diritto comporta la ricostruzione giuridica ed economica della carriera del dipendente.

La revoca discrezionale, invece, si applica esclusivamente alle ipotesi di sospensione precauzionale facoltativa con la differenza che in caso di procedimento penale pendente, l'amministrazione deve valutare gli sviluppi di quest'ultimo in senso favorevole all'interessato (derubricazione dei titoli di reato, richiesta di archiviazione, proscioglimento dalle accuse, assoluzione in primo grado ed altro ancora).

Resta ferma l'adozione di un provvedimento di revoca per particolari situazioni riguardanti le esigenze istituzionali di carattere operativo o di servizio.

Per quanto riguarda la normativa del personale delle forze di polizia a ordinamento civile, a parte la revoca contemplata dagli artt. 9, co. 3, del d.P.R. n. 737/1981 e 7, co. 3, del d.lgs. n. 449/1992, che può definirsi discrezionale, si applica la norma generale di cui all'art. 21-*quinquies*, co. 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241⁸⁹.

A fattor comune, il periodo di sospensione cautelare sofferto sino alla revoca della stessa soggiace alle stesse regole della revoca di diritto, qualora intervenga una delle relative fattispecie, con eventuale ricostruzione giuridica ed economica della carriera.

13. *La ricostruzione giuridica ed economica della carriera*

13.1. *La riammissione in servizio*

La revoca della sospensione comporta la riammissione in servizio.

⁸⁸ Art. 96, 2° co., d.P.R. n. 3/1957.

⁸⁹ «1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei sog-

Per il personale della Polizia di Stato, la riammissione in servizio è soggetta alla verifica dell'idoneità al servizio d'istituto nella polizia, ai sensi del d.m. 30 giugno 2003, n. 198⁹⁰.

La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la facoltà dell'amministrazione di disporre gli accertamenti di idoneità in costanza di servizio, ritenendosi non irragionevole che ciò sia necessario anche all'esito di un lungo periodo di sospensione cautelare dal servizio, alla luce sia della peculiarità dei compiti istituzionali demandati all'appartenente alla Polizia di Stato, sia delle caratteristiche offensive dell'armamento individuale e di reparto in dotazione. L'accertamento in questione si imporrebbe non solo a tutela del dipendente il quale, all'atto della riammissione, potrebbe essere impiegato in compiti non più compatibili con le sue capacità operative o con le sue contestuali condizioni psico-fisiche, con evidente rischio per la propria incolumità, ma anche della collettività nella quale questi è chiamato ad operare, nel pieno possesso delle capacità operative e psico-fisiche, a salvaguardia del bene comune della sicurezza⁹¹.

D'altra parte, la giurisprudenza ha evidenziato la differenza strutturale tra requisiti psico-fisici e requisiti attitudinali. È stato evidenziato come l'attitudine è la propensione – per disposizione naturale o acquisita con metodo e istruzione – a svolgere una certa attività che richiede doti non comuni, cioè che non tutti posseggono per la sola ragione di essere capaci al lavoro.

L'attività svolta dagli appartenenti alle Forze di polizia è un'attività che richiede doti non comuni, per il particolare ruolo rivestito, quali dipendenti pubblici cui lo Stato affida l'uso della forza della quale esso ha il monopolio.

Pertanto, sono chiamati ad esercitare la loro attività con moderazione, senso di responsabilità, comprensione, giudizio, capacità di

getti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo».

⁹⁰ L'art. 2, d.m. n. 198/2003 dispone che, nel corso del rapporto d'impiego, per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, l'idoneità o la non idoneità fisica e psichica al servizio nel ruolo di appartenenza è accertata, mediante visite mediche e accertamenti sanitari programmati e periodici secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Capo della polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza, che tengono conto degli incarichi svolti, dell'età, dell'anzianità di servizio e dell'eventuale presenza di patologie pregresse o croniche.

⁹¹ Cons. Stato, n. 8477/2022, cit.; Cons. Stato, sez. III, 18 ottobre 2021, n. 6963.

valutare nel modo migliore e rapidamente le circostanze, per dimostrare al cittadino che la forza è usata dallo Stato nei limiti del giusto, oltre che del lecito⁹².

Al pari dei requisiti psicofisici, anche i requisiti attitudinali possono essere incisi da vicende sopravvenute nel corso del rapporto di impiego⁹³.

13.2. *L'avanzamento di carriera*

La riammissione in servizio determina anche la ricostruzione giuridica della carriera del dipendente.

Per il personale delle forze di polizia a ordinamento civile, in virtù dei rinvii operati dagli artt. 10, del d.P.R. n. 737/1981, per la Polizia di Stato, e 8, del d.lgs. n. 449/1992, per la Polizia penitenziaria, si applicano gli artt. 94 e 95 d.P.R. n. 3/1957.

Il dipendente che per ragione della sospensione era stato escluso dall'esame è ammesso al primo esame successivo e, qualora riporti una votazione in virtù della quale sarebbe stato promovibile se ottenuta nell'esame originario, è collocato nella graduatoria di questo, tenuto conto della votazione stessa, ed è promosso, anche in

⁹² Cons. Stato, ad. plen., 29 marzo 2023, n. 12, per la quale “[i]n caso di perdita dei requisiti attitudinali, non è possibile ipotizzare una graduazione della residuale capacità che consenta di distinguere tra perdita parziale e perdita totale, come accade, invece, per i requisiti psicofisici. In linea di principio, il lavoratore o ha o non ha l'attitudine a svolgere una certa attività: non si può affermare che esso ne sia fornito ‘solo in parte’, perché ciò significherebbe non avere l'attitudine a compiere quell'attività. Nel caso di accertamento dei requisiti attitudinali, allora, non si può ipotizzare, neppure in astratto, un esito di perdita parziale – naturalmente, giova ribadirlo, rispetto alla prestazione lavorativa in relazione alla quale l'attitudine è valutata – che possa far dire ancora presenti quei requisiti richiesti per l'accesso al rapporto di lavoro (che, in quanto richiesti, devono permanere per l'intera sua durata). Per gli appartenenti alla Polizia di Stato, il cui rapporto di impiego è costituito solo se sussistono i requisiti attitudinali richiesti dalla normativa sopra richiamata, il venir meno di questi non può comportare la prosecuzione del rapporto di lavoro con la sola modificazione oggettiva della prestazione, poiché per quell'ordinamento settoriale il possesso dei requisiti attitudinali è richiesto per tutti i ruoli nei quali si articola la struttura. L'unica modalità di continuazione del rapporto di lavoro sarebbe, dunque, quella della novazione soggettiva, vale a dire presso ruoli di altre amministrazioni che non richiedano per l'accesso l'accertamento di (peculiari) requisiti attitudinali”.

⁹³ Cons. Stato, sez. I, del 29 ottobre 2010, n. 4787, per la quale l'amministrazione ben può rivalutare in costanza di rapporto non solo la permanenza dell'idoneità psicofisica, ma anche l'idoneità attitudinale al servizio del personale appartenente alla Polizia di Stato.

soprannumero salvo riassorbimento, con decorrenza a tutti gli effetti, con esclusione delle competenze già maturate, dalla stessa data con la quale sarebbe stata conferita la promozione in base al detto esame. Qualora non abbia, invece, raggiunto una votazione tale da consentirgli di essere promosso nel primo esame ma abbia conseguito una votazione superiore all'ultimo dei promossi di uno dei successivi esami, viene iscritto nella graduatoria nella quale può trovare utile collocazione ed è promosso con la medesima anzianità degli altri colleghi compresi nella graduatoria in cui è collocato.

Alla stessa stregua, se a causa della sospensione è stato escluso dallo scrutinio, il dipendente viene scrutinato per la promozione e se ritenuto maggiormente meritevole almeno dell'ultimo promosso con lo scrutinio originario, viene designato per la promozione, con l'indicazione del posto che deve occupare in graduatoria. La promozione è quindi conferita anche in soprannumero, salvo riassorbimento, con decorrenza dalla stessa data delle promozioni disposte in base allo scrutinio originario. Nel caso di più scrutini di promozione durante il periodo di sospensione ai quali il dipendente avrebbe potuto essere sottoposto, questi sarà valutato per ciascuno dei successivi scrutini e se venisse stabilito che in uno di questi avrebbe potuto essere promosso, la decorrenza della promozione sarà quella dello scrutinio per effetto del quale si sarebbe dovuta conferire la promozione.

13.3. *La restitutio ad integrum economica*

Ovviamente la ricostruzione della carriera comporterà anche la ricostruzione sotto il profilo economico, secondo regole particolari⁹⁴.

Per il personale delle forze di polizia a ordinamento civile si applica⁹⁵, l'art. 97 del d.P.R. n. 3/1957 per il quale, quando la sospensione cautelare sia stata disposta in dipendenza del procedimento penale e questo si concluda con sentenza di proscioglimento o di assoluzione passata in giudicato perché il fatto non sussiste o

⁹⁴ VITO POLI, *Artt. 885; 914-922*, in R. DE NICTOLIS - V. POLI - V. TENORE (a cura di), *Commentario all'ordinamento militare*, op. cit., 271 ss.

⁹⁵ In virtù dei rinvii operati dagli artt. 10, d.P.R. n. 737/1981, per la Polizia di Stato, e 8, d.lgs. n. 449/1992, per la Polizia penitenziaria, si applica l'art. 97, d.P.R. n. 3/1957 (Consiglio di Stato, sez. II, 5 settembre 2022 n. 7691).

perché l'imputato non lo ha commesso, la sospensione è revocata e l'impiegato ha diritto a tutti gli assegni non percepiti⁹⁶, escluse le indennità per servizi e funzioni di carattere speciale⁹⁷ o per prestazioni di lavoro straordinario e salva deduzione dell'assegno alimentare eventualmente corrisposto.

La predetta normativa è stata integrata da una costante interpretazione giurisprudenziale, per la quale il fatto storico della sottoposizione alla misura della custodia cautelare in carcere, con conseguente assoluta impossibilità di rendere la prestazione lavorativa, costituisce circostanza che supera e si sovrappone alla sospensione cautelare, costituendo una autonoma causa di esclusione del diritto alla retribuzione per il periodo di detenzione, non prevedendo specificamente la normativa del testo unico applicabile (art. 97, d.P.R. n. 3/1957) una disciplina diversa e più favorevole⁹⁸.

Inoltre il diritto del dipendente alla corresponsione delle somme non percepite durante il periodo di sospensione cautelare sofferta per un periodo superiore a quello della sospensione della qualifica oggetto della sanzione disciplinare (previsto e disciplinato dall'art. 92, d.P.R. n. 3/1957), riguarda esclusivamente la sospensione cautelare disposta a seguito di procedimento disciplinare e, dunque, la sospensione c.d. facoltativa di cui al citato art. 92, sicché non trova applicazione con riferimento alla sospensione cautelare obbligatoria inflitta per effetto di procedimento penale. Fattispecie, questa, alla quale si applica non già l'art. 97, del d.P.R. n. 3/1957, che condiziona la percezione dei detti diritti economici esclusivamente alla revoca della sospensione disposta in conseguenza della sentenza di proscioglimento o di assoluzione passata in giudicato perché il fatto non sussiste o perché l'impiegato non lo ha commesso⁹⁹.

⁹⁶ Sull'illegittima mancata corresponsione dell'indennità di funzione per un appartenente alla Polizia penitenziaria, Cons. Stato, sez. II, 30 giugno 2021, n. 4966.

⁹⁷ Cons. Stato, sez. II, 30 novembre 2021, n. 7978, per la quale «il riconoscimento all'appellato di spettanze accessorie per servizi mai espletati contrasta con la disposizione per cui *«le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese»* (art. 7, comma 5, d.lgs. n. 165/2001), espressione di un principio generale di necessaria correttezza tra corresponsione di trattamenti economici accessori e prestazioni lavorative effettivamente rese (C.d.S., Sez. VI, 8 aprile 2016, n. 1397)».

⁹⁸ Cass. civile, sez. lav., 10 ottobre 2016, n. 20321, in *Diritto & Giustizia*, 2016.

⁹⁹ Cass. civile, sez. lav., 18 settembre 2014, n. 19676, in *Diritto & Giustizia*, 1, 2014, 17, con nota SCOFFERI.

13.4. *Il ripristino del rapporto di impiego*

Ulteriore norma di garanzia per il dipendente è quella che disciplina il ripristino del rapporto di impiego¹⁰⁰.

L'art. 3, co. 57, l. n. 350/2003, stabilisce che il pubblico dipendente che sia stato sospeso dal servizio o dalla funzione e, comunque, dall'impiego o abbia chiesto di essere collocato anticipatamente in quiescenza a seguito di un procedimento penale conclusosi con sentenza definitiva di proscioglimento perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso o perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ovvero con decreto di archiviazione per infondatezza della notizia di reato¹⁰¹, ancorché pronunciati dopo la cessazione dal servizio, ha diritto al prolungamento o ripristino del rapporto di impiego. Tale prolungamento o ripristino può anche andare oltre i limiti di età previsti dalla legge, comprese eventuali proroghe, ma limitato ad un periodo pari a quello della durata complessiva della sospensione ingiustamente subita e del periodo di servizio non espletato per l'anticipato collocamento in quiescenza, cumulati tra loro.

L'ottenimento è subordinato ad una espressa richiesta¹⁰² all'amministrazione di appartenenza, anche in deroga ad eventuali divieti di riassunzione previsti dal proprio ordinamento, e comporta il medesimo trattamento giuridico ed economico a cui avrebbe avuto diritto in assenza della sospensione¹⁰³. Ove il procedimento penale,

¹⁰⁰ Si tratta della normativa recata dall'art. 3, co. 57 e 57-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, dall'art. 2, co. 1, 4 e 6, del d.l. 16 marzo 2004, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2004, n. 126, e successive modificazioni, e dall'art. 2, co. 32, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10.

¹⁰¹ Alle sentenze di proscioglimento di cui al presente comma sono equiparati i provvedimenti che dichiarano non doversi procedere per una causa estintiva del reato pronunciati dopo una sentenza di assoluzione del dipendente imputato perché il fatto non sussiste o perché non lo ha commesso o se il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato (art. 3, co. 57, secondo periodo, l. n. 350/2003).

¹⁰² Le domande sono presentate, a pena di decadenza, entro novanta giorni dalla data della sentenza definitiva di proscioglimento o del decreto di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, all'amministrazione di appartenenza; l'amministrazione provvede entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda ovvero dalla definizione del procedimento di cui all'art. 3, co. 57-bis, l. n. 350/2003 (art. 2, co. 1, d.l. n. 66/2004). In relazione a domande tardive, Cons. Stato, sez. II, 5 maggio 2021, n. 3493; Cons. Stato, sez. II, 24 novembre 2020, n. 7350.

¹⁰³ Art. 3, co. 57-bis, secondo periodo, l. n. 350/2003.

ricorrendo ogni altra condizione prevista dalla indicata normativa, si sia concluso con provvedimento di proscioglimento diverso dal decreto di archiviazione per infondatezza della notizia di reato o con sentenza di proscioglimento perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso o perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, anche se pronunciati dopo la cessazione dal servizio, l'amministrazione di appartenenza ha facoltà, a domanda dell'interessato, di prolungare e ripristinare il rapporto di impiego per un periodo pari alla durata della sospensione e del servizio non prestato, purché non risultino elementi di responsabilità disciplinare o contabile all'esito di specifica valutazione che le amministrazioni competenti devono compiere entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza di riammissione in servizio¹⁰⁴.

Per il personale delle forze di polizia, in caso di ripristino del rapporto di impiego ai sensi dell'art. 3, co. 57-*bis*, della legge n. 350/2003, se possibile, e comunque nell'ambito dei posti disponibili, sono attribuiti il grado o la qualifica posseduti al momento dell'anticipato collocamento in quiescenza ed è loro conferita una funzione corrispondente al predetto grado o qualifica¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Cons. Stato, sez. IV, 27 giugno 2011, n. 3842, per la quale «*sussiste il diritto soggettivo alla riammissione in servizio (e la corrispondente natura vincolata dell'attività amministrativa volta a disporre tale riammissione), nella misura in cui la "presunta" rilevanza penale del fatto sia stata l'unica causa di sospensione o cessazione per dimissioni del rapporto ed a condizione che non sussistano diversi ed autonomi provvedimenti adottati dall'amministrazione (avverso i quali è, ovviamente, garantita la tutela giurisdizionale), ostativi alla riammissione in servizio. Invece, in presenza di provvedimenti giurisdizionali di cui al comma 57-bis, attesa (con riferimento alle sentenze) la loro non definitività, il legislatore ha previsto non già il dovere, bensì la "facoltà", per l'amministrazione, in presenza di domanda dell'interessato, di prolungare e ripristinare il rapporto di impiego. Inoltre, la legge subordina l'esercizio (positivo) di tale facoltà alla verifica della insussistenza di "elementi di responsabilità disciplinare o contabile all'esito di specifica valutazione che le amministrazioni competenti compiono entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza di riammissione in servizio."* In definitiva, e del tutto ragionevolmente, la norma prende atto della controvertibilità dell'esito giudiziario penale (trattandosi di sentenze non definitive), e tuttavia consente – per un evidente favor collegato alla presunzione di non colpevolezza ex art. 27 Cost., temperato con la tutela del prestigio ed affidabilità dell'amministrazione, corollari dei principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost. – che l'amministrazione valuti, in esercizio di potere discrezionale, l'opportunità della riammissione in servizio».

¹⁰⁵ In caso di ripristino del rapporto di impiego, i predetti gradi, qualifica e funzione sono attribuiti anche in soprannumero, escluso comunque il conferimento plurimo delle funzioni apicali individuate da ciascuna amministrazione in conformità ai rispettivi ordinamenti, e con riassorbimento all'atto della cessazione dal servizio per

Il servizio non può, comunque, protrarsi oltre gli otto anni eccedenti il limite di età previsto dai rispettivi ordinamenti per il collocamento in quiescenza d'ufficio¹⁰⁶.

In caso di prolungamento, di ripristino del rapporto di impiego e di riammissione in servizio del personale delle Forze di polizia, si applicano le vigenti disposizioni di legge in materia di reclutamento, stato giuridico ed avanzamento, tuttavia non si dà luogo a valutazione ai fini dell'avanzamento alla qualifica superiore per gli anni di prolungamento o di ripristino del rapporto di impiego oltre il limite di età previsto per il ruolo e la qualifica di appartenenza e, fino al definitivo collocamento a riposo, cessano di avere efficacia le promozioni conferite in conseguenza del collocamento in congedo o in quiescenza ed è sospeso il relativo trattamento economico¹⁰⁷.

qualsiasi causa (art. 2, co. 4, secondo periodo, d.l. n. 66/2004). Sul punto, Cons. Stato, sez. IV, 17 marzo 2017, n. 1194.

¹⁰⁶ Art. 2, co. 4, terzo periodo, d.l. n. 66/2004.

¹⁰⁷ Art. 2, co. 4, quarto periodo, d.l. n. 66/2004.

GIANLUCA CAMPUS - VALERIA CASULA

AI ACT: I LIVELLI DI RISCHIO DELL'AI APPLICATA NEI SETTORI DI POLIZIA E NELL'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA*

SOMMARIO: 1. L'AI Act e le autorità di contrasto. – 2. L'AI Act e il presidio ai diritti fondamentali. – 3. L'esclusione dall'AI Act dei sistemi IA per scopi militari o di sicurezza nazionale. – 4.1. L'AI Act e le attività delle autorità di contrasto: applicazioni pratiche. – 4.2. L'identificazione biometrica. – 4.3. Il profiling predittivo. – 5. Le applicazioni IA in ambito giudiziario nell'AI Act. – 6. Le applicazioni IA in ambito giudiziario nel Disegno di Legge AS 1146 B.

1. *L'AI Act e le autorità di contrasto*

L'utilizzo di algoritmi da parte delle autorità di contrasto è un tema di crescente attualità, collocandosi al confine tra l'innovazione tecnologica e la protezione dei diritti fondamentali. L'intelligenza artificiale ("IA") ha introdotto nuove possibilità per la prevenzione e l'indagine dei reati, ma allo stesso tempo ha sollevato interrogativi critici su temi quali la trasparenza, la discriminazione e la sorveglianza di massa¹.

Per affrontare queste sfide, l'Unione Europea ha avviato un percorso di regolamentazione volto a bilanciare sicurezza e tutela delle libertà individuali, culminato nell'adozione dell'AI Act.

Dopo un lungo iter di negoziazioni tra le istituzioni europee, il Regolamento (UE) 2024/1689 ("AI Act" o "Regolamento") è stato

* Lavoro sottoposto a referendum.

¹ I Rischi dell'intelligenza artificiale, Analisi e raccomandazioni per l'applicazione del regolamento europeo sull'intelligenza artificiale (AI Act), a cura di PHILIP DI SALVO, *The Care, Civil Actors for Rights and Empowerment*, maggio 2024; A. ADINOLFI, *L'Unione europea dinanzi allo sviluppo dell'intelligenza artificiale: la costruzione di uno schema di regolamentazione europea tra mercato unico digitale e tutela dei diritti fondamentali*, a cura di S. DORIGO, *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pacini, Pisa, 2020; A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *Biolaw journal*, 2019.

formalmente approvato dal Consiglio il 21 maggio 2024 ed è entrato in vigore il 1° agosto 2024². Questa normativa rappresenta il primo quadro giuridico globale sull'intelligenza artificiale, imponendo regole stringenti per l'uso delle tecnologie IA nei settori ad alto rischio, incluse le applicazioni per il contrasto alla criminalità.

Nel quadro normativo delineato dall'AI Act, dunque, il concetto di autorità di contrasto assume una rilevanza centrale e viene definito con una formulazione ampia e comprensiva, comprendendo qualsiasi ente pubblico investito di poteri in materia di prevenzione, investigazione, accertamento e repressione di reati, nonché di esecuzione di sanzioni penali, ivi inclusa la salvaguardia da minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse (Articolo 3, punto 45)³.

Tale definizione, volutamente estesa, riflette l'esigenza del legislatore europeo di ricomprendere nel perimetro applicativo del Regolamento non soltanto le forze di polizia in senso stretto, ma anche tutti quegli organismi che, a vario titolo, esercitano funzioni di vigilanza, controllo e tutela dell'ordine pubblico, in un contesto sempre più caratterizzato dall'impiego di strumenti tecnologici avanzati e dall'adozione di metodologie predittive nell'ambito delle attività di contrasto alla criminalità.

In questo scenario, una particolare attenzione è dedicata dall'AI Act proprio ad alcune attività di contrasto⁴ che sono rese possibili dallo sfruttamento delle nuove potenzialità dei sistemi IA,

² European Commission, "AI Act" <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>; Council of the European Union, "Artificial intelligence (AI) act: Council gives final green light to the first worldwide rules on AI," Press release, 21 May 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/21/artificial-intelligence-ai-act-council-gives-final-green-light-to-the-first-worldwide-rules-on-ai/>.

³ Articolo 3(45) autorità di contrasto: *a)* qualsiasi autorità pubblica competente in materia di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse; oppure *b)* qualsiasi altro organismo o entità incaricati dal diritto dello Stato membro di esercitare l'autorità pubblica e i poteri pubblici a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse.

⁴ Articolo 3(46) attività di contrasto: le attività svolte dalle autorità di contrasto o per loro conto a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse.

come la c.d. polizia predittiva (*“predictive policing”*)⁵, che si basa sull'individuazione di aree ad alto rischio criminale o di soggetti potenzialmente coinvolti in attività illecite tramite valutazioni automatizzate di tipo proattivo e preventivo.

Sono evidenti i profili di criticità emersi dall'impiego di questa tipologia di sistemi IA, legati in particolare all'affidabilità dei modelli predittivi, al rischio di *bias* algoritmici e alla mancanza di adeguate garanzie in termini di trasparenza e accountability delle decisioni automatizzate, con il conseguente pericolo di discriminazioni sistemiche e di indebite limitazioni dei diritti fondamentali degli individui coinvolti.

Ma i rischi legati all'utilizzo dei sistemi IA in attività di contrasto non sono tipici solo delle applicazioni di polizia predittiva; anche l'impiego dell'IA al fine di raccolta, catalogazione ed analisi degli elementi di prova dei reati o per la ricerca di persone scomparse o vittime di gravi reati o, ancora, la prevenzione di minacce gravi e imminenti alla sicurezza pubblica o di attacchi terroristici, e la localizzazione e l'identificazione di sospetti di reati particolarmente gravi possono mettere a rischio alcune delle garanzie per gli individui oggetto di una indagine.

È proprio al fine di prevenire tali rischi e di garantire un utilizzo dell'intelligenza artificiale conforme ai principi cardine dello Stato di diritto che il legislatore europeo ha ritenuto necessario introdurre un quadro regolatorio organico, volto a disciplinare in maniera uniforme l'adozione e l'impiego di sistemi di IA nel contesto delle attività di contrasto alla criminalità.

2. *L'AI Act e il presidio ai diritti fondamentali*

Prima di analizzare alcune applicazioni pratiche dell'IA nell'ambito delle attività di contrasto, inquadreremo alcuni elementi strutturali dell'AI Act come normativa di sicurezza di prodotto e relativi alla categorizzazione dei rischi.

L'AI Act, primo strumento normativo di respiro sovranazionale espressamente dedicato alla regolamentazione di questa tecnologia, si caratterizza per un'impostazione fondata sul controllo dei livelli di rischio, prevedendo obblighi di compliance differenziati in

⁵ F. LIAGRE, *EUCPN, Recommendation paper Predictive Policing*, Brussels, 2017.

funzione del livello di pericolosità associato ai singoli sistemi di intelligenza artificiale e imponendo vincoli particolarmente stringenti per quelle applicazioni che potrebbero avere un impatto significativo sulla sicurezza pubblica, sulla tutela della privacy e sui diritti fondamentali degli individui.

La portata del Regolamento si estende a tutti gli operatori, pubblici e privati, che sviluppano, distribuiscono o impiegano tecnologie di intelligenza artificiale all'interno del territorio dell'Unione Europea.

Elemento cardine della disciplina è la classificazione dei sistemi di intelligenza artificiale in tre differenti categorie di rischio, ognuna delle quali è soggetta a specifici obblighi e limitazioni. I sistemi IA che presentano un rischio inaccettabile, come quelli destinati alla sorveglianza massiva indiscriminata in tempo reale o quelli che impiegano tecniche manipolative, sono espressamente vietati, in quanto ritenuti incompatibili con i principi fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁶. I sistemi IA qualificati come ad alto rischio, ossia quelli che, per loro natura o ambito di applicazione, possono incidere in modo rilevante sulla sicurezza, sulla salute o sui diritti fondamentali delle persone, sono ammessi, ma soltanto a condizione che rispettino una serie di requisiti particolarmente rigorosi, tra cui l'obbligo di garantire un adeguato sistema di gestione della qualità, la necessità di supervisione umana durante il periodo d'uso e l'adozione di misure idonee a mitigare i potenziali rischi connessi al loro utilizzo⁷.

Inoltre, è opportuno rilevare che per tali sistemi è richiesto di garantire un adeguato livello di accuratezza, robustezza e cybersicurezza, creando un punto di convergenza con un'ulteriore fondamentale normativa europea, ossia la Direttiva NIS2⁸, per mezzo della quale l'Unione Europea ha stabilito una strategia comune di cybersecurity nell'Unione Europea, rafforzando la sicurezza cibernetica attraverso il potenziamento della sicurezza delle infrastrutture tecnologiche e la messa in atto di azioni concrete volte alla lotta al cyber crime.

⁶ Capo II, art. 5, AI Act.

⁷ Capo III, artt. 6-49, AI Act.

⁸ Direttiva 2022/2555, Network and Information Security 2. Sul tema, v. White Paper: NIS2 Implementation: Challenges and Priorities, European Cyber Security Organisation (ECSO), 10 gennaio 2025.

Questo perché la mancata protezione dai rischi derivanti da possibili attacchi alla sicurezza delle infrastrutture tecnologiche e dalla messa in atto di azioni di cyber crime potrebbe avere ripercussioni sulla sicurezza o incidere negativamente sui diritti fondamentali, ad esempio a causa di decisioni errate o di output sbagliati o distorti generati dal sistema di IA.

Infine, i sistemi IA classificati a rischio limitato sono soggetti a obblighi meno stringenti (principalmente di trasparenza verso gli utenti)⁹, mentre quelli a rischio basso possono essere impiegati liberamente, sebbene il Regolamento incoraggi l'adozione di codici di condotta e di *best practices* volte a garantire un uso etico e responsabile delle tecnologie basate sull'intelligenza artificiale.

L'insieme di queste disposizioni, sebbene rappresenti un primo passo verso la regolamentazione dell'impiego dell'intelligenza artificiale, lascia aperte numerose questioni interpretative e applicative, che richiederanno un costante monitoraggio da parte della Commissione Europea, delle autorità di vigilanza e degli organi preposti alla protezione dei dati personali, al fine di evitare che le deroghe e le eccezioni previste dal Regolamento possano essere utilizzate per giustificare pratiche di sorveglianza invasiva o per legittimare l'adozione di modelli predittivi scarsamente trasparenti e potenzialmente discriminatori.

3. *L'esclusione dall'AI Act dei sistemi IA per scopi militari o di sicurezza nazionale*

L'AI Act esclude dal proprio ambito di applicazione i sistemi di intelligenza artificiale destinati “esclusivamente a scopi militari, difensivi o di sicurezza nazionale”¹⁰.

⁹ L'art. 50 dell'AI Act disciplina gli obblighi di trasparenza per i fornitori e i deployers dei sistemi di IA a rischio limitato. Per i fornitori tali obblighi consistono nell'informare gli utenti che stanno interagendo con un sistema di IA, ad esempio, un chatbot, (art. 50 § 1 AI Act) e garantire che gli output dell'IA generativa siano marcati come generati o manipolati artificialmente, se si tratta in particolare di un sistema di IA generativa (art. 50 § 2 AI Act); per i deployer, gli obblighi consistono nell'informare gli utenti che sono esposti ad un sistema di riconoscimento delle emozioni (art. 50 § 3 AI Act), informare gli utenti di un sistema di IA per deep fake che il contenuto è stato generato o manipolato artificialmente (art. 50 § 4 e § 5 AI Act) ed informare gli utenti di un sistema di IA per la diffusione di informazioni di pubblico interesse che il contenuto è stato generato o manipolato artificialmente (art. 50 § 4 e § 5 AI Act).

¹⁰ Considerando 24, AI Act: “Se, e nella misura in cui, i sistemi di IA sono im-

Questa esclusione si basa su due ragioni principali: da un lato l'Articolo 4(2) del Trattato sull'Unione Europea (TUE), dall'altro le specificità operative delle attività di sicurezza nazionale, regolate da norme nazionali dedicate, e che richiedono un trattamento distinto rispetto agli altri ambiti di applicazione dell'intelligenza artificiale.

L'esenzione prevista per i sistemi di intelligenza artificiale impiegati per scopi di sicurezza nazionale risulta infatti estremamente rilevante per i suoi effetti e per l'ampiezza dell'ambito in cui trova applicazione.

L'Articolo 2(3) dell'AI Act, infatti, stabilisce che il Regolamento "non si applica a settori che non rientrano nell'ambito di ap-

messi sul mercato, messi in servizio o utilizzati con o senza modifica di tali sistemi per scopi militari, di difesa o di sicurezza nazionale, essi dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento indipendentemente dal tipo di entità che svolge tali attività, ad esempio se si tratta di un'entità pubblica o privata. Per quanto riguarda gli scopi militari e di difesa, tale esclusione è giustificata sia dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE sia dalle specificità della politica di difesa comune degli Stati membri e dell'Unione di cui al titolo V, capo 2, TUE che sono soggette al diritto internazionale pubblico, che costituisce pertanto il quadro giuridico più appropriato per la regolamentazione dei sistemi di IA nel contesto dell'uso letale della forza e di altri sistemi di IA nel contesto delle attività militari e di difesa. Per quanto riguarda le finalità di sicurezza nazionale, l'esclusione è giustificata sia dal fatto che la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza degli Stati membri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, sia dalla natura specifica e dalle esigenze operative delle attività di sicurezza nazionale, nonché dalle specifiche norme nazionali applicabili a tali attività. Tuttavia, se un sistema di IA sviluppato, immesso sul mercato, messo in servizio o utilizzato per scopi militari, di difesa o di sicurezza nazionale è usato al di fuori di tali finalità, in via temporanea o permanente, per altri scopi, ad esempio a fini civili o umanitari, per scopi di attività di contrasto o di sicurezza pubblica, tale sistema rientrerebbe nell'ambito di applicazione del presente regolamento. In tal caso, l'entità che utilizza il sistema di IA per finalità diverse da quelle militari, di difesa o di sicurezza nazionale dovrebbe garantire la conformità del sistema di IA al presente regolamento, a meno che il sistema non sia già conforme al presente regolamento. Rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento i sistemi di IA immessi sul mercato o messi in servizio per una finalità esclusa, ossia militare, di difesa o di sicurezza nazionale, e per una o più finalità non escluse, ad esempio scopi civili o attività di contrasto, e i fornitori di tali sistemi dovrebbero garantire la conformità al presente regolamento. In tali casi, il fatto che un sistema di IA possa rientrare nell'ambito di applicazione del presente regolamento non dovrebbe incidere sulla possibilità per le entità che svolgono attività militari, di sicurezza nazionale e di difesa, indipendentemente dal tipo di entità che svolge tali attività, di utilizzare sistemi di IA per scopi di sicurezza nazionale, militari e di difesa, l'uso dei quali è escluso dall'ambito di applicazione del presente regolamento. Un sistema di IA immesso sul mercato per scopi civili o di attività di contrasto che è utilizzato con o senza modifiche a fini militari, di difesa o di sicurezza nazionale non dovrebbe rientrare nell'ambito di applicazione del presente regolamento, indipendentemente dal tipo di entità che svolge tali attività".

plicazione del diritto dell'Unione e, in ogni caso, non pregiudica le competenze degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale, indipendentemente dal tipo di entità incaricata dagli Stati membri di svolgere compiti in relazione a tali competenze”.

Il fatto che la sicurezza nazionale rientri nella discrezionalità degli Stati membri risale, come già detto, al concetto presente nel Trattato sull'Unione Europea, testo fondamentale alla base della creazione dell'UE, in cui il legislatore afferma chiaramente che la sicurezza nazionale rimane di esclusiva responsabilità di ciascuno Stato membro¹¹, in quanto materia sensibile e da sempre affidata, in ottica di fragili equilibri sociopolitici, alla regolamentazione interna.

L'esclusione di applicabilità dell'AI Act, come già per altri ambiti regolati dal diritto comunitario, non può tuttavia derivare da un generico richiamo degli Stati Membri alla sussistenza di un interesse per la “sicurezza nazionale” ma dovrà e potrà essere vagliato in concreto in ambito giurisdizionale; infatti, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha a più riprese stabilito che “il solo fatto che una misura nazionale sia adottata per finalità di sicurezza nazionale non può rendere inapplicabile il diritto dell'UE né esonerare gli Stati membri dall'obbligo di rispettarlo”¹².

Tuttavia, l'esenzione prevista dall'AI Act per la sicurezza nazionale, se interpretata in senso letterale, potrebbe sembrare consentire lo sviluppo e l'impiego di tecnologie intrusive ed eticamente discutibili, che sarebbero altrimenti vietate dalla normativa, semplicemente sulla base della loro finalità legata, appunto, alla tutela dello stato.

Questo rischio è evidente se si analizza il concetto di “sicurezza nazionale” in collegamento con i concetti di “*law enforcement*” e “autorità di contrasto” che l'AI Act definisce in termini molto ampi. L'attività di contrasto, infatti, è definita dall'Articolo 3(45) dell'AI Act come l'insieme delle operazioni svolte dalle autorità di contrasto o per loro conto per prevenire, indagare, rilevare o perseguire reati, nonché per l'esecuzione di sanzioni penali, incluso

¹¹ L'Articolo 4(2) del Trattato sull'Unione europea (TUE) asserisce che l'Unione «Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

¹² CJEU - C-623/17 - Privacy International (BCD case), citata in L.L. CABRERA, *A Series on the EU AI Act Pt. 2 - Privacy and Surveillance*, maggio 2024, CDT Europe.

il contrasto alle minacce alla sicurezza pubblica¹³. Questa formulazione potrebbe creare zone grigie tra sicurezza nazionale e attività di contrasto finalizzate alla sicurezza pubblica.

L'esclusione si applica sia alle entità pubbliche che private che sviluppano sistemi di IA con il solo scopo di servire esigenze di sicurezza nazionale. Tuttavia, essa non riguarda le tecnologie a duplice uso (c.d. "*dual use technologies*"), ovvero quei sistemi impiegati anche al di fuori del contesto della sicurezza nazionale. Ma l'assenza di una definizione di "sicurezza nazionale" all'interno dell'AI Act, lascia agli Stati membri margini interpretativi significativi sulla delimitazione di questa categoria.

Infatti, proprio l'assenza di una chiara definizione e i confini sfumati tra la definizione di "sicurezza nazionale" e "sicurezza pubblica" sono stati oggetto di ampi dibattiti durante i negoziati sul Regolamento e tra le organizzazioni per i diritti umani. Questa sovrapposizione potrebbe portare a un'applicazione discrezionale della normativa, con il rischio che sistemi di IA destinati alla sicurezza pubblica vengano ricondotti alla sicurezza nazionale per eludere i vincoli dell'AI Act.

Un esempio concreto è l'utilizzo di sistemi di riconoscimento facciale per identificare un sospetto terrorista in occasione di un evento pubblico o di un grande raduno: tale attività potrebbe essere giustificata sia come misura di sicurezza nazionale che come operazione di *law enforcement*. Una simile sovrapposizione potrebbe consentire alle autorità di eludere le restrizioni imposte dall'AI Act sull'identificazione biometrica in tempo reale negli spazi pubblici, semplicemente invocando motivazioni di sicurezza nazionale. Questo potenziale vuoto normativo potrebbe tradursi in un'applicazione pericolosamente discrezionale, aprendo la strada a forme di sorveglianza di massa giustificate sotto l'ombrello delle attività di sicurezza nazionale¹⁴.

¹³ "Autorità di contrasto": a) qualsiasi autorità pubblica competente in materia di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse; oppure b) qualsiasi altro organismo o entità incaricati dal diritto dello Stato membro di esercitare l'autorità pubblica e i poteri pubblici a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse".

¹⁴ L.L. CABRERA, *A Series on the EU AI Act Pt. 2 - Privacy and Surveillance*, maggio 2024, CDT Europe.

Con l'entrata in vigore progressiva dell'AI Act, sarà essenziale un attento monitoraggio da parte della Commissione Europea di questa zona di sovrapposizione, evitando che venga sfruttata a scapito dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione.

4.1. *L'AI Act e le attività delle autorità di contrasto: applicazioni pratiche*

L'AI Act introduce un quadro normativo rigoroso per l'uso dell'intelligenza artificiale da parte delle autorità di contrasto, qualificando tali applicazioni come sistemi ad alto rischio ai sensi dell'Allegato III e vietando specifiche pratiche che potrebbero compromettere i diritti fondamentali.

Tuttavia, il Regolamento include numerose eccezioni che potrebbero ridurre l'efficacia di queste restrizioni, in particolare per quanto riguarda l'identificazione biometrica e il profiling predittivo.

4.2. *L'identificazione biometrica*

L'uso della biometria per il riconoscimento in tempo reale nei luoghi pubblici è formalmente vietato dall'Articolo 5(1)(h) dell'AI Act, ma allo stesso tempo, poche righe di testo dopo, introduce deroghe significative che consentono l'impiego di tali sistemi in tre casi: la ricerca di persone scomparse o vittime di gravi reati, la prevenzione di minacce gravi e imminenti alla sicurezza pubblica o di attacchi terroristici, e la localizzazione e l'identificazione di sospetti di reati particolarmente gravi elencati nell'Allegato II, per i quali è prevista una pena detentiva della durata massima di almeno quattro anni. Anche quando rientrano in queste eccezioni, i sistemi IA di riconoscimento biometrico devono comunque ottenere un'autorizzazione preventiva da un'autorità giudiziaria o amministrativa indipendente, salvo situazioni di emergenza in cui l'autorizzazione può essere richiesta *ex post* entro 24 ore dall'uso. Inoltre, l'utilizzo è autorizzato se l'autorità di contrasto ha completato una valutazione d'impatto sui diritti fondamentali come previsto all'Articolo 27 e ha registrato il sistema nella banca dati UE conformemente all'Articolo 49. Tuttavia, in situazioni di urgenza debitamente giustificate, è possibile iniziare a usare tali sistemi senza la registrazione nella

banca dati dell'UE, a condizione che tale registrazione sia completata senza indebito ritardo.

Tuttavia, il Regolamento introduce una netta ed esplicita distinzione tra riconoscimento biometrico in tempo reale e posteriore (i.e. non in tempo reale), prevedendo regole più blande per quest'ultimo, che si verifica quando il confronto tra i dati biometrici avviene dopo un significativo ritardo dal momento dell'effettiva raccolta degli stessi.

Sebbene l'AI Act imponga alcune garanzie per evitare un uso indiscriminato, non prevede un obbligo di notifica preventiva, né vincoli stringenti sulla tipologia di reati per cui può essere utilizzato, lasciando spazio a possibili abusi.

4.3. *Il profiling predittivo*

Un ulteriore previsione riguarda il divieto di sistemi di IA utilizzati per il *profiling* criminale, sancito dall'Articolo 5(1)(d) dell'AI Act, che vieta i sistemi destinati a valutare il rischio di criminalità di un individuo basandosi esclusivamente su profiling, ossia mediante la valutazione sulla base di caratteristiche personali o comportamenti passati raccolti. Tale divieto, tuttavia, non si applica ai sistemi di IA utilizzati a sostegno della valutazione umana del coinvolgimento di una persona in un'attività criminosa, che si basa già su fatti oggettivi e verificabili direttamente connessi a un'attività criminosa.

Si comprende, dunque, come la c.d. polizia predittiva rappresenti uno degli ambiti più avanzati e controversi dell'applicazione dell'intelligenza artificiale nella società.

Ma cosa si intende precisamente per polizia predittiva? Definita come l'uso di dati e analisi per prevedere il crimine, questa pratica si concentra sull'individuazione di luoghi ad alto rischio di attività criminali, i cosiddetti *crime hot spots*, o sull'identificazione di potenziali autori o vittime di reati. L'interesse verso questi strumenti si è ampliato con l'avvento dei big data e delle tecniche di machine learning, ma le origini della *predictive policing* risalgono agli anni '90, quando i dipartimenti di polizia statunitensi iniziarono a sperimentare algoritmi per rendere il lavoro degli agenti più oggettivo e verificabile. Con il tempo, la polizia predittiva ha trasformato il tradizionale approccio reattivo in una strategia proat-

tiva, mirata a prevenire i crimini prima che si verifichino, modificando radicalmente le dinamiche di intervento delle forze dell'ordine¹⁵.

Le applicazioni della *predictive policing* si dividono principalmente in due categorie: sistemi basati sul luogo ("*place-based systems*") e sistemi basati sulla persona ("*person-based systems*").

I primi, come il noto algoritmo statunitense PredPol, utilizzano dati storici sui reati per identificare aree urbane ad alto rischio. PredPol, ad esempio, applica il principio del *near repeat effect*, secondo cui determinati crimini, analogamente ai terremoti, tendono a ripetersi in zone limitrofe. Attraverso l'analisi di dati relativi a tipologia, data, orario e luogo dei reati, il sistema genera mappe digitali che evidenziano le aree critiche, consentendo agli agenti di pattugliare con maggiore efficienza¹⁶.

In Europa, un sistema simile, PreCobs, è stato adottato in Germania con un funzionamento analogo. Questi strumenti si sono rivelati particolarmente efficaci per reati contro il patrimonio, offrendo un esempio virtuoso di tecnologia al servizio della sicurezza¹⁷.

I sistemi basati sulla persona, invece, si concentrano sull'identificazione di individui a rischio di diventare autori o vittime di reati. Qui entra in gioco la teoria della *focused deterrence*, che po-

¹⁵ R. POWELL, *The EU AI Act: National Security Implications*, The Alan Turing Institute, agosto 2024.

¹⁶ <http://www.geolitica.com>.

¹⁷ Il sito internet ufficiale descrive il servizio in questo modo "With PRECOBS, the Pre Crime Observation System, police authorities use crime data from the recent past to create precise forecasts for defined districts. These predictions support operational measures and crime prevention through predictive policing, which monitors crime on a daily basis, analyzes case data and calculates the probability of future crimes".

1. Targeted deployment control: algorithms calculate where crimes such as burglaries, vehicle offenses, robberies and arsons are likely to occur. This enables police forces to be at the right place in good time.

2. Scientifically sound: The software is based on criminological findings and uses algorithms to make precise predictions.

3. Already successfully in use: Developed by the Oberhausen Institute for Pattern-based Prediction Technology (IfmPt) and now continued by LogObject Deutschland GmbH, the Zurich City Police was the first authority in Europe to use PRECOBS. This makes PRECOBS a pioneer in the German-speaking world.

Rely on PRECOBS and increase the efficiency of your police work through targeted and forward-looking measures for more security in your region".

stula come una porzione limitata della popolazione sia responsabile della maggior parte dei crimini violenti.

Un esempio emblematico è il sistema implementato a Kansas City, dove, attraverso un'analisi dei social network criminali, vengono identificati soggetti potenzialmente coinvolti in episodi di violenza¹⁸. Similmente, la Strategic Subject List (SSL) di Chicago utilizza algoritmi per classificare gli individui in base a un punteggio di rischio, considerando fattori come precedenti penali, affiliazioni a gang e coinvolgimento in episodi di violenza armata¹⁹. Entrambi i sistemi mirano a dissuadere i potenziali autori di crimini attraverso notifiche personalizzate e interventi mirati, ma sollevano dubbi significativi in termini di discriminazione e *bias* algoritmici.

Una sottocategoria dei sistemi *person-based* è rappresentata dai *suspect-based systems*, che non si basano su un'analisi individuale del rischio, ma su dati relativi a reati seriali.

Tra gli esempi più interessanti figura il sistema italiano Key-Crime, sviluppato dalla Questura di Milano. KeyCrime analizza dettagli quali il modus operandi, le circostanze temporali e le testimonianze dei reati seriali per delineare un profilo anonimo del potenziale autore. Questo approccio è utile non solo per supportare le indagini su crimini già avvenuti, ma anche per prevenire azioni future da parte dello stesso individuo²⁰.

Nonostante le loro promesse, i sistemi di polizia predittiva presentano sfide significative. Il rischio principale è quello di introdurre discriminazioni sistematiche nei confronti di gruppi vulnerabili, soprattutto quando gli algoritmi utilizzano dati storici intrinsecamente distorti. Inoltre, l'utilizzo di questi strumenti solleva questioni giuridiche ed etiche riguardanti il diritto alla privacy, il principio di proporzionalità e la trasparenza.

Per questo motivo, l'Unione Europea sin dalla prima bozza proposta di AI Act ha previsto una disciplina specifica per il settore della polizia predittiva.

In tale versione iniziale, infatti, le applicazioni di *predictive po-*

¹⁸ A.M. Fox; K.J. Novak Collaborating to Reduce Violence: The Impact of Focused Deterrence in Kansas City, Police Quarterly Volume: 21 Issue: 3 Dated: 2018 Pages: 283-308.

¹⁹ https://data.cityofchicago.org/Public-Safety/Strategic-Subject-List-Historical/4aki-r3np/about_data.

²⁰ <https://www.oltreimpact.com/it/portafoglio/keycrime/>.

licing trovavano collocazione tra i sistemi ad alto rischio definiti nell'Allegato III, paragrafo 6, relativo alle "Attività di contrasto". In particolare, le lettere *a)*, *e)*, *f)* e *g)* delineavano una serie di strumenti destinati all'attività di prevenzione e indagine, ognuno con specifiche implicazioni normative²¹.

La lettera *a)* si concentrava in particolare sui sistemi di IA impiegati per valutazioni individuali dei rischi legati a persone fisiche, finalizzati a determinare la probabilità di recidiva o di reato, così come il rischio che una persona potesse diventare vittima di un crimine. Questa disposizione abbracciava i sistemi *person-based* che, attraverso il risk assessment individuale, identificano soggetti potenzialmente coinvolti in attività criminali. La lettera *e)*, invece, riguardava strumenti che prevedono il verificarsi di reati sulla base di una profilazione fondata su dati personali, valutando tratti e caratteristiche della personalità o il comportamento criminale pregresso. Pur non in assenza di riferimenti espliciti, la formulazione lasciava spazio a un'interpretazione estensiva che avrebbe potuto includere anche questi strumenti.

Il concetto di "profilazione" rappresentava un elemento chiave per inquadrare la normativa.

Ai sensi della Direttiva 2016/680²², la profilazione implica un trattamento automatizzato di dati personali per analizzare o prevedere aspetti personali di un individuo.

Tuttavia, nel caso dei sistemi *place-based*, la natura dei dati, quali luogo, data e tipologia di crimine, solleva interrogativi circa la loro qualificazione come dati personali. Se da un lato si potrebbe argomentare che tali dati, isolati, non identificano direttamente un individuo, dall'altro, alcune interpretazioni giurisprudenziali e fonti di *soft law* suggeriscono che l'impatto potenziale su persone coinvolte negli hot-spot potrebbe configurare un trattamento di dati personali. Nonostante ciò, la loro natura "impersonale" e il fatto che siano utilizzati per analisi situazionali, non individuali, sembrano escluderli da una classificazione come sistemi ad alto rischio basati sulla profilazione.

La lettera *f)* ampliava ulteriormente il campo normativo, includendo sistemi utilizzati per la profilazione durante indagini penali,

²¹ E. PIETROCARLO, *La predictive policing nel Regolamento Europeo sull'intelligenza artificiale*, La legislazione penale ISSN: 2421-552X.

²² Direttiva 2016/680 (anche detta LED, Law Enforcement Directive).

mirati a supportare le autorità nella raccolta e analisi di dati relativi a comportamenti criminali. Questa categoria comprendeva i *suspect-based systems*, strumenti specificamente progettati per delineare profili anonimi di potenziali autori di reati seriali. L'obiettivo di questi sistemi non è la prevenzione diretta del crimine, ma il miglioramento delle indagini attraverso l'analisi dettagliata delle tracce lasciate dai criminali, accelerando e ottimizzando le attività investigative.

Infine, la lettera g) introduceva sistemi finalizzati all'analisi di grandi set di dati complessi per individuare modelli o connessioni rilevanti nelle indagini criminali, integrando l'attività delle forze dell'ordine con capacità analitiche avanzate.

Tuttavia, le problematiche emerse nell'esperienza statunitense, come bias algoritmici, discriminazioni e opacità dei sistemi, hanno spinto il Parlamento europeo a rivedere la proposta iniziale. Nel giugno 2023, infatti, sono stati presentati emendamenti significativi volti a introdurre un divieto esplicito per i sistemi di *predictive policing* più problematici.

Le lettere a) ed e) sopra citate sono state eliminate dall'elenco dei sistemi ad alto rischio e integrate nella nuova lettera d) dell'articolo 5. Questo cambiamento riflette la volontà dell'Unione di tutelare la dignità umana, la presunzione di innocenza e prevenire discriminazioni sistemiche. Di conseguenza, i *person-based* e i *place-based systems* sono ora sottoposti a un divieto esplicito, salvo alcune eccezioni specifiche.

Il testo definitivo dell'AI Act, infatti, frutto di un compromesso tra Parlamento e Consiglio, introduce un tentativo di approccio equilibrato che consente l'uso limitato di sistemi di *predictive policing*, ma subordinandolo a condizioni rigorose.

L'Articolo 5, infatti, pone tra i sistemi vietati quelli che effettuano valutazioni del rischio basate unicamente sulla profilazione della persona, ma allo stesso tempo, come abbiamo anticipato in apertura, permette l'ingresso a quei sistemi che forniscono solo un supporto a decisioni umane già formate in un momento precedente e fondate su dati oggettivi e verificabili, il cui output dunque non andrà direttamente applicato al cittadino, ma posto attraverso le maglie, il filtro, di un controllo dell'operatore umano.

Parallelamente, l'Allegato III detta il punto sui sistemi ad alto rischio, includendo strumenti utilizzati per determinare il rischio di reato senza basarsi esclusivamente sulla profilazione.

Quanto ai *place-based systems*, essi sembrano sfuggire al divieto previsto dall'Articolo 5, non essendo direttamente orientati alla valutazione di individui. Tuttavia, la prassi ha evidenziato criticità come opacità, qualità dei dati e rischio di *feedback loops*, rendendo necessario il loro assoggettamento alle misure di sicurezza e trasparenza previste per i sistemi ad alto rischio.

Il Considerando 59 dell'AI Act sottolinea l'importanza di mantenere la fiducia pubblica, garantire responsabilità e offrire mezzi di ricorso per mitigare gli effetti negativi delle tecnologie predittive.

Infine, il Regolamento preserva l'utilizzo dei *suspect-based systems*, considerati meno problematici grazie alla loro funzione prettamente investigativa.

Dunque, in conclusione, queste eccezioni aprono la strada all'impiego dell'intelligenza artificiale per attività di Polizia Predittiva, ma allo stesso tempo sollevano dubbi, soprattutto in merito alla trasparenza dell'utilizzo di tali sistemi nell'ambito della tutela dei cittadini, che rischiano di restare ignari dell'utilizzo di tali tecniche nei vari casi concreti.

Difatti, da una parte il Regolamento cerca di garantire trasparenza imponendo l'obbligo di registrare i sistemi ad alto rischio in un database europeo ai sensi dell'Articolo 49, ma tale registro non è pubblico e l'accesso è riservato alla Commissione Europea, limitando la possibilità di monitoraggio indipendente.

Infatti, le forze dell'ordine hanno ottenuto specifiche deroghe dalla AI Act, una tra queste prevede che per i sistemi di IA ad alto rischio nell'applicazione della legge, gli obblighi di registrazione possono essere soddisfatti in una sezione non pubblica del database dell'UE e che il monitoraggio post-vendita per i sistemi ad alto rischio non dovrebbero coprire dati operativi sensibili.

Inoltre, l'Articolo 50(3)²³ dell'AI Act permette alle autorità di contrasto di non rivelare l'uso di sistemi di categorizzazione biome-

²³ "I deployer di un sistema di riconoscimento delle emozioni o di un sistema di categorizzazione biometrica informano le persone fisiche che vi sono esposte in merito al funzionamento del sistema e trattano i dati personali in conformità dei regolamenti (UE) 2016/679 e (UE) 2018/1725 e della direttiva (UE) 2016/680, a seconda dei casi. Tale obbligo non si applica ai sistemi di IA utilizzati per la categorizzazione biometrica e il riconoscimento delle emozioni autorizzati dalla legge per accertare, prevenire o indagare reati, fatte salve le tutele adeguate per i diritti e le libertà dei terzi e conformemente al diritto dell'Unione".

trica e riconoscimento delle emozioni per finalità investigative, e l'Articolo 50(4)²⁴ introduce un'analogia esenzione per l'uso di *deep-fake* autorizzato dalla legge per accertare, prevenire, indagare o perseguire reati.

Quindi, tirando le fila del discorso, l'AI Act introduce una disciplina articolata e specifica per i sistemi classificati ad alto rischio, tra cui rientrano quelli di polizia predittiva, regolati nel Capo III, dove stabilisce i requisiti tecnici e organizzativi per garantire affidabilità, sicurezza e trasparenza, oltre a salvaguardare i diritti fondamentali. I fornitori di tali sistemi devono sottoporli a una rigorosa valutazione di conformità prima dell'immissione sul mercato europeo, ottenendo così la marcatura CE, che certifica il rispetto dei requisiti normativi. Centrale è l'obbligo di implementare un sistema di gestione dei rischi, concepito come processo iterativo che copre l'intero ciclo di vita del sistema, volto a identificare e mitigare i rischi prevedibili per la salute, la sicurezza e i diritti fondamentali.

I fornitori devono pianificare misure specifiche per affrontare tali rischi, spesso collaborando con esperti esterni e stakeholder. La qualità e la governance dei dati rappresentano un aspetto cruciale: i dati di addestramento, convalida e prova devono essere completi, accurati e rappresentativi, evitando così distorsioni che potrebbero influenzare negativamente i risultati, come i *feedback loops*, particolarmente rilevanti nei sistemi *place-based*²⁵. Particolare attenzione è riservata ai dati storici, che possono amplificare discriminazioni preesistenti se non gestiti adeguatamente, soprattutto nei confronti di gruppi vulnerabili.

Per garantire la trasparenza, il Regolamento impone che i sistemi siano progettati fin dall'origine con misure che assicurino chiarezza e accessibilità delle informazioni relative alle loro capacità, limiti e modalità operative, consentendo agli utenti di sfruttare

²⁴ "I deployer di un sistema di IA che genera o manipola immagini o contenuti audio o video che costituiscono un «deep fake» rendono noto che il contenuto è stato generato o manipolato artificialmente. Tale obbligo non si applica se l'uso è autorizzato dalla legge per accertare, prevenire, indagare o perseguire reati. Qualora il contenuto faccia parte di un'analogia opera o di un programma manifestamente artistici, creativi, satirici o fittizi, gli obblighi di trasparenza di cui al presente paragrafo si limitano all'obbligo di rivelare l'esistenza di tali contenuti generati o manipolati in modo adeguato, senza ostacolare l'esposizione o il godimento dell'opera".

²⁵ E. PIETROCARLO, *La predictive policing nel Regolamento Europeo sull'intelligenza artificiale*, La legislazione penale ISSN: 2421-552X.

consapevolmente l'intelligenza artificiale. La tracciabilità è garantita attraverso la documentazione tecnica e la conservazione delle registrazioni, strumenti essenziali per monitorare il funzionamento dei sistemi e prevenire malfunzionamenti o abusi.

Fondamentale, inoltre, è il requisito della sorveglianza umana: i sistemi devono essere progettati per consentire l'intervento umano in caso di anomalie o impatti negativi sui diritti fondamentali. Misure come i meccanismi di interruzione automatica, o fail-safe, e la cybersecurity sono indispensabili per prevenire manipolazioni o attacchi esterni, che potrebbero compromettere l'accuratezza dei risultati. Oltre ai fornitori, obblighi stringenti gravano anche su deployer, importatori e distributori. I deployer, in particolare, devono adottare misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un utilizzo conforme alla normativa, monitorare il funzionamento dei sistemi e formare il personale addetto alla sorveglianza. Un obbligo cruciale per i deployer è la valutazione d'impatto sui diritti fondamentali, obbligatoria prima dell'uso iniziale e in caso di aggiornamenti significativi, per intercettare potenziali rischi per gli individui. A livello di governance, l'architettura europea prevede l'istituzione di organismi quali l'Ufficio per l'IA, il Comitato europeo per l'IA e il Forum consultivo, incaricati di supportare l'attuazione del Regolamento, mentre ogni Stato membro deve designare autorità competenti per la vigilanza e l'enforcement. Le sanzioni per le violazioni degli obblighi per i sistemi ad alto rischio possono raggiungere i 15 milioni di euro o il 3% del fatturato globale annuo.

5. *Le applicazioni IA in ambito giudiziario nell'AI Act*

I sistemi di IA classificati come ad alto rischio includono nel novero strumenti utilizzati per l'identificazione biometrica *ex post* nelle indagini penali. Questo tipo di tecnologie, che consente di analizzare dati biometrici raccolti in un momento antecedente e, dunque, temporalmente separato dal momento della raccolta, è regolamentato da un complesso sistema di autorizzazioni, che prevede un controllo a monte da parte di autorità giudiziarie o amministrative.

Il loro impiego è limitato a specifici scopi investigativi, in modo da evitare utilizzi indiscriminati. Altri esempi di IA ad alto rischio riguardano strumenti progettati per supportare l'attività delle autorità giudiziarie, come quelli per la ricerca giurisprudenziale o

per l'interpretazione del diritto. Sebbene tali sistemi possano incrementare l'efficienza del sistema giudiziario, il loro utilizzo è subordinato a requisiti rigorosi, volti a garantire che i diritti fondamentali delle persone coinvolte siano sempre tutelati.

Un ulteriore tema centrale nell'impiego dell'IA nel settore giudiziario è quello della giustizia predittiva. Questo approccio, che si basa sull'uso di algoritmi per prevedere decisioni giudiziarie o esiti processuali, ha suscitato un dibattito intenso.

L'esperienza statunitense, come nel caso Loomis²⁶, ha messo in luce le criticità connesse all'uso di strumenti come il software COMPAS, che hanno dimostrato *bias* significativi, soprattutto di natura razziale.

In breve, COMPAS era un sistema di intelligenza artificiale che aiutava il giudice a decidere circa la comminazione della pena, dell'attribuzione di permessi e così via sulla base dell'attribuzione di un rating di rischio in capo all'imputato. Il risultato era di facile ed immediata comprensione, più il rating era alto più la persona si riteneva essere a rischio di recidiva²⁷.

Il problema, come scoperto dalla rivista investigativa PROPubblica²⁸, risiedeva nel fatto che gli imputati di origine caucasica, a parità di efferatezza criminale, risultavano avere sempre un indice minore rispetto ad un altro imputato di origine africana.

In Europa, il regolamento generale sulla protezione dei dati ("GDPR") ha da sempre impedito l'applicazione di decisioni basate esclusivamente su trattamenti automatizzati e sui suoi risultati, ivi inclusa la profilazione, a meno che non siano previste adeguate salvaguardie. Tale principio, per cui la decisione debba essere umana, è stato recepito anche dall'AI Act, che pone l'accento sull'indispensabilità di un intervento della persona nei processi decisionali automatizzati, cui spetterà l'ultima parola, sottolineando l'esigenza di garantire trasparenza e affidabilità²⁹.

²⁶ Supreme Court of Wisconsin, *State of Wisconsin v. Eric L. Loomis*, Case no. 2015AP157-CR, 5 April - 13 July 2016.

²⁷ S. CARRER, *Se l'amicus curiae è un algoritmo: il chiacchierato caso Loomis alla Corte Suprema del Wisconsin*, *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 4, ISSN 2499-846X

²⁸ <https://www.propublica.org/datastore/dataset/compas-recidivism-risk-score-data-and-analysis>.

²⁹ F. FIECCONI, *The Future of Law in the Artificial Intelligence environment*, in *Digital Single Market and Artificial Intelligence*, a cura di Campus G., Franzosi M., Pollicino O., ISBN 979-12-218-1150-6, Aracne, febbraio 2024.

Un altro riferimento normativo significativo è costituito dalla Carta etica europea sull'IA applicata al settore giudiziario³⁰. Redatta dalla Commissione per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), la Carta rappresenta un esempio emblematico di *soft law*, fornendo linee guida per un utilizzo responsabile e trasparente dell'IA nel settore giudiziario. Pur non vincolante, il documento stabilisce una cornice di principi fondamentali che pongono al centro i diritti umani e la protezione dei dati personali.

La CEPEJ riconosce il potenziale delle tecnologie basate sull'IA per migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari, ma invita a una loro applicazione prudente e consapevole. In particolare, sottolinea come l'IA possa supportare i processi decisionali attraverso l'analisi di dati giuridici, senza però sostituire il ragionamento umano o compromettere la dignità delle persone coinvolte.

Dunque, l'introduzione dell'IA nel settore giudiziario apre scenari promettenti ma complessi. L'AI Act e strumenti complementari come la Carta etica europea rappresentano un tentativo di disciplinare un ambito in rapida evoluzione, garantendo che l'innovazione tecnologica si sviluppi in armonia con i principi di trasparenza, proporzionalità e rispetto dei diritti fondamentali. La sfida per il legislatore e per gli operatori del diritto è quella di trovare un equilibrio tra l'esigenza di modernizzazione e la necessità di preservare i valori essenziali del sistema giuridico europeo.

6. *Le applicazioni IA in ambito giudiziario nel Disegno di Legge AS 1146*

In Italia, è stato presentato il Disegno di Legge AS 1146 (di seguito, "DDL"), approvato dal Senato e modificato dalla Camera (AC 2316). Il DDL ha l'obiettivo di adeguare l'ordinamento nazionale al Regolamento e fornire un quadro normativo strategico per l'uso responsabile dell'intelligenza artificiale, garantendo la tutela dei diritti fondamentali e la sicurezza.

La normativa italiana in via di approvazione, tuttavia, non si limita a recepire quanto previsto dal legislatore europeo, ma opera

³⁰ S. QUATTROCOLO, *Intelligenza Artificiale e Giustizia: nella cornice della Carta etica Europea, gli spunti per un'urgente discussione tra scienze penali e informatiche*, in *La Legislazione Penale*, marzo 2018.

una serie di integrazioni, in particolare nei settori chiave della pubblica amministrazione, della giustizia e delle professioni intellettuali.

Negli Articoli 14 e 15 del DDL, infatti, recanti le disposizioni da attuare nell'ambito dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione e nel settore giudiziario, si stabilisce in primo luogo che l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni debba avvenire sempre in modo complementare e ausiliario rispetto all'operato umano, riaffermando con nettezza il primato della decisione umana.

La pubblica amministrazione è autorizzata ad utilizzare l'IA per aumentare l'efficienza, semplificare i procedimenti e migliorare i servizi erogati, ma l'atto amministrativo, nei suoi effetti giuridici, deve sempre essere emanato sotto la responsabilità di un soggetto umano l'unica, che resta l'unico responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti amministrativi. Questo principio è coerente, almeno in parte, con lo spirito dell'AI Act, che prevede meccanismi di supervisione umana soprattutto per i sistemi ad alto rischio; tuttavia, il DDL italiano va oltre, estendendo tale principio a prescindere dalla classificazione del rischio del sistema utilizzato. È proprio questo approccio generalizzato che segna un primo scarto concettuale rispetto all'AI Act, il quale adotta invece una logica scalare e proporzionale, secondo cui l'intensità degli obblighi varia in base alla pericolosità e alla finalità del sistema.

Sono poste in continuità le previsioni per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito giudiziario, disciplinate dall'Articolo 15 del DDL. Anche in questo contesto, si ribadisce con forza che l'IA debba avere una funzione esclusivamente strumentale e non possa mai sostituire la valutazione e la decisione dell'operatore umano, sancendo il principio di non esclusività della decisione algoritmica, per cui il contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica deve essere presente nel processo decisionale (*human in the loop*)³¹. Infatti, il DDL affida al magistrato la competenza esclusiva nell'assunzione di decisioni sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti (Articolo 14 comma 2).

D'altro canto, seppur l'AI Act non legittima l'automazione integrale della funzione giurisdizionale, come visto precedentemente,

³¹ F.M. GRIFFO, *Ddl intelligenza artificiale, nella Pa resta determinante il fattore umano*, NTPlusDiritto, 21 maggio 2025.

è altrettanto vero che non prevede divieti generalizzati all'utilizzo di IA nei tribunali, purché i sistemi impiegati rispettino i requisiti di trasparenza, accuratezza, tracciabilità e controllo umano. Il DDL, invece, prende posizione netta in favore di un'interpretazione rigorosa del principio del controllo umano, in quanto indica tassativamente quali sono gli ambiti di applicazione, ossia organizzazione, semplificazione del lavoro giudiziario, attività di ricerca giurisprudenziale e dottrinale, previa autorizzazione del Ministero della Giustizia.

Inoltre, si pone l'accento sulla formazione del personale giudiziario, sia amministrativo che togato, affinché l'adozione degli strumenti tecnologici sia accompagnata da una piena comprensione delle loro implicazioni. Questo riferimento alla formazione, già presente nel contesto europeo, assume nel contesto italiano una portata normativa vincolante, configurandosi come prerequisito per l'adozione responsabile delle tecnologie.

Tale approccio è riscontrato anche per l'operato degli avvocati. L'Articolo 12 del DDL stabilisce infatti che i sistemi di intelligenza artificiale possano essere utilizzati solo come ausilio all'attività professionale, senza mai sostituirla. Si tratta di un'impostazione che fonda sull'idea che ogni prestazione d'opera fondata sulla fiducia personale tra professionista e cliente non possa essere integralmente delegata alla macchina. Inoltre, viene imposto che le informazioni relative ai sistemi di intelligenza artificiale utilizzati dal professionista debbano essere comunicate al soggetto destinatario della prestazione intellettuale con linguaggio chiaro, semplice ed esaustivo.

In sintesi, il DDL italiano, inerentemente l'ambito della giustizia, ha posto al centro della propria normazione la decisione dell'essere umano e ha provveduto ad una decisa limitazione dell'utilizzo dei sistemi di IA nel settore.

Abstract

L'intelligenza artificiale sta rapidamente trasformando il modo in cui operano le autorità di contrasto, promettendo maggiore efficienza e capacità di risposta in contesti complessi. Tuttavia, questa rivoluzione tecnologica apre scenari di notevole complessità, sia dal punto di vista legale che etico. In un'epoca in cui la sicurezza pubblica e la difesa nazionale si trovano a fare i conti con minacce globali e cyberattacchi sempre più sofisticati, la questione centrale diventa come bilanciare l'uso delle nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali.

CHIARA TORRENTE

FULL DISCOVERY vs SEGRETO NATO.
LA CORTE DI CASSAZIONE SUL CASO W.B.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Segreto NATO e segreto di Stato: un doppio binario. – 3. Legittime limitazioni alla *full disclosure* delle fonti di prova. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

A salvaguardia di un'ampia e variegata gamma di interessi esterni alla giurisdizione penale, i c.d. segreti probatori si pongono in potenziale contrasto con l'impiego dello strumento accertativo, traducendosi in un ostacolo all'attività conoscitiva dell'autorità giudiziaria¹, cui vengono sottratte prove potenzialmente utili ai fini della decisione sulla penale responsabilità dell'imputato². Ciò comporta, dunque, una diversa modulazione dei valori di rango primario sottesi al completo accertamento della verità, dovendosi contemporaneamente vincoli di segretezza e istanze probatorie.

In tale prospettiva, si rivela di particolare interesse la sentenza della Corte di cassazione n. 12096/2025, resa nel noto caso W.B.

* Lavoro sottoposto a referaggio.

¹ Definisce il segreto «uno scomodo ostacolo all'accertamento del fatto», salvo poi precisare che «ove circoscritto entro i limiti ontologici e teleologici imposti dalla Costituzione, finisce per tutelare una serie di interessi pur sempre riferibili alla universalità dei consociati», C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, Padova, 2010, 6 e 30 s., cui si rinvia per un'approfondita e puntuale analisi sul tema, nonché per ulteriori riferimenti bibliografici. Sottolinea M. PANZAVOLTA, *Vecchio e nuovo nella disciplina processuale del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino, 2010, 149, come processo e segreto siano «due modi diversi di esercizio del potere», il primo «arde di sapere, ha sete di conoscenza, vuole rimuovere veli e oscurità, cerca trasparenza», il secondo «è tenebra, mistero, opacità, ignoranza».

² Gli effetti paralizzanti del segreto possono verificarsi tanto nel corso delle indagini preliminari (ove l'esistenza di un vincolo di segretezza limita la funzione di ricerca della prova) quanto nel dibattimento (rendendo inutilizzabile il materiale probatorio a cui il segreto di riferisce).

Con essa, infatti, per la prima volta, la giurisprudenza ha riconosciuto esplicitamente una nuova tipologia di vincolo probatorio, riconducibile all'inviolabilità dei documenti classificati NATO. Il divieto oggettivo di conoscerne il contenuto – si legge – deriverebbe direttamente dall'art. 7 della Convenzione di Ottawa del 20 settembre 1951, ratificata in Italia con legge 10 novembre 1954, n. 1226, affiancandosi così alle tradizionali forme di segreto previste dall'ordinamento interno.

Il procedimento trae origine dalla condotta del Capitano di Fregata della Marina Militare, sorpreso nel marzo 2021 mentre consegnava a un agente diplomatico dell'Ambasciata russa – dietro corrispettivo della somma di cinquemila euro – una Micro SD contenente 181 fotografie di documenti aventi natura segreta e riservata, scattate all'interno dell'ufficio in cui prestava servizio presso lo Stato Maggiore della Difesa. Dei 19 documenti riprodotti nella scheda di memoria, 13 risultavano “classificati” *ex art.* 42 della legge n. 124 del 2007; tra questi, 7 avevano qualifica *NATO Secret* e 2 quella di *NATO Confidential*³. La rilevanza militare e l'attinenza ai profili della forza, preparazione e difesa dello Stato rendevano tali documenti soggetti a un divieto assoluto di divulgazione, anche rispetto all'autorità giudiziaria. In ragione di ciò, il reperto veniva visionato al momento del fatto da alcuni ufficiali dello Stato Mag-

³ L'adesione dell'Italia ai trattati istitutivi dell'Unione europea e di Organizzazioni internazionali, quali la NATO, comporta l'accettazione della disciplina normativa da questa emanata, inclusa quella relativa alla gestione dei documenti da esse provenienti. Le informazioni ivi contenute sono soggette, oltre che a una classifica di segretezza ai sensi della normativa nazionale, anche a una specifica qualifica di sicurezza, volta a identificarne l'appartenenza all'Organizzazione di riferimento e a circoscriverne la diffusione esclusivamente nell'ambito istituzionale della medesima. La disciplina interna in materia è contenuta nel d.P.C.m. 6 novembre 2015, n. 5, recante «Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate a diffusione esclusiva», il quale, all'art. 1 lett. *n*), definisce “Qualifica di sicurezza” «la sigla o altro termine convenzionale (ad es. NATO, UE, altre) che, attribuito a un'informazione classificata o non classificata, ne indica l'organizzazione internazionale, l'istituzione dell'Unione europea ovvero il programma intergovernativo di appartenenza, determinandone l'ambito di circolazione». In particolare, nel contesto dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, ai sensi del Documento C-M(2002)49 – NATO Security Policy, Enclosure “E” – la qualificazione delle informazioni è correlata alla gravità del danno che potrebbe derivare dalla loro indebita divulgazione. Al vertice, con il massimo livello di segretezza, si trovano le informazioni «*Cosmic Top Secret (CTS)*», seguite da quelle «*NATO Secret (NS)*», «*NATO Confidential (NC)*» e «*NATO Restricted (NR)*».

giore della Difesa al solo fine di classificarne i contenuti. Esso, però, veniva reso non ostensibile *in parte qua*, determinando, ad avviso dei legali dell'imputato, una diretta e insuperabile compromissione del diritto di difesa e del diritto a un giusto processo, rispettivamente tutelati dall'art. 24 Cost. e dall'art. 111 Cost., comportando "a cascata" la violazione di diverse disposizioni del codice di procedura penale.

Numerosi, dunque, gli interrogativi sollevati dalla sentenza in commento, rilevanti su due piani distinti: da un lato, sotto il profilo dell'autonomia concettuale e normativa del c.d. segreto NATO rispetto alla disciplina generale del segreto di Stato di cui al Codice di rito (artt. 202, 256, 256-*bis* e 256-*ter*) e alla legge 3 agosto 2007, n. 124⁴; dall'altro, con riferimento alle possibili violazioni processuali derivanti dalla non integralità della *discovery* degli elementi di prova, imponendo un delicato bilanciamento tra obblighi internazionali, prerogative sovrane e garanzie difensive.

Andiamo con ordine.

2. *Segreto NATO e segreto di Stato: un doppio binario*

Uno dei profili concettualmente più significativi affrontati dalla pronuncia in esame concerne la qualificazione giuridica del segreto NATO e la sua riconducibilità o meno all'interno del perimetro normativo tracciato dalla disciplina del segreto di Stato. La questione, com'è evidente, coinvolge snodi interpretativi di rilievo, in particolare sul piano del rapporto tra ordinamento interno e obblighi internazionali derivanti dall'adesione dell'Italia al Patto Atlantico⁵.

⁴ Come noto, il varo della riforma ha rappresentato la tardiva risposta del legislatore ai reiterati inviti della Corte costituzionale, che, tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, nel contesto di uno scontro istituzionale tra Autorità giudiziaria e Presidenza del Consiglio, è stata chiamata a decidere tre conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato relativi alla legittimità dell'opposizione del segreto (Corte cost., nn. 110/1998, 410/1998 e 344/2000). Nonostante l'intento sistematico, la novella si è rivelata ben presto inadeguata a prevenire ulteriori frizioni istituzionali, come dimostrato dal successivo caso Nasr Osama Mustafà Hassan, *alias* Abu Omar (Corte cost., nn. 106/2009, 40/2012, 24/2014, 217/2016, 183/2017).

⁵ Cfr., per gli aspetti giuridici riguardanti la NATO, G. CASSONI, *L'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, Milano, 1967; F. DURANTE, voce *Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 211 ss.; A. MAZZI, *Considerazioni sull'organizzazione del Patto Nord-Atlantico*, in *Comun. intern.*,

La difesa, nei propri motivi di gravame, articolava un'ampia e strutturata argomentazione, sostenendo che i giudici di merito avessero riconosciuto l'esistenza di una forma di segreto non contemplata dal nostro ordinamento. Secondo tale impostazione, avrebbero dovuto trovare integrale ed esclusiva applicazione le disposizioni in tema di segreto di Stato di cui all'art. 256-*bis* c.p.p.⁶, nonché la correlata disciplina contenuta nella legge n. 124/2007. In altri termini, si negava l'esistenza di un autonomo regime di segretezza riferibile ai documenti NATO – che, invece, secondo i giudici, deriverebbe direttamente dalla legge di ratifica degli accordi di Ottawa –, sull'assunto che l'inaccessibilità di informazioni provenienti da organismi internazionali potesse essere garantita solo attraverso l'apposizione del segreto di Stato.

Dal punto di vista sistematico, l'ordinamento italiano contempla – anche a livello penale – una pluralità di ipotesi normative a tutela del segreto⁷, ciascuna dotata di finalità e regole proprie⁸. Tra queste, il segreto di Stato viene definito dall'art. 39 co. 1 della legge n. 124/2007 come quella forma di segreto che tutela e vincola «gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni

1955, 253 ss.; M.R. SAULLE, *Trattato dell'Organizzazione del Nord Atlantico (NATO)*, in EAD., *Saggi di diritto e di organizzazione internazionale*, Napoli, 1986, 300 ss.

⁶ Il riferimento è, in particolare, alla procedura di cui ai co. 4 e ss. del citato articolo, con la quale si vuole evitare qualsiasi automatismo nell'acquisizione, da parte dell'Autorità giudiziaria, di documenti, atti o cose provenienti da organismi informativi esteri e trasmessi con vincolo di non divulgazione. In tali ipotesi, il documento deve essere preliminarmente trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri, affinché, previa interlocuzione con l'autorità estera, adotti le necessarie determinazioni, valutando anche l'eventuale apposizione del segreto di Stato. Sul punto, con espresso riferimento all'(in)applicabilità di siffatta disciplina alla documentazione NATO, v. G. SCANDONE, *L'acquisizione degli elementi di prova reali*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, 2008, 664.

⁷ Si pensi, a titolo di esempio, al segreto investigativo, volto a garantire l'efficacia e la riservatezza delle indagini penali; al segreto professionale, che tutela il rapporto fiduciario tra professionisti e assistiti; al segreto di culto, espressione della libertà religiosa; al segreto industriale, che protegge l'innovazione e la concorrenza; o, ancora, al segreto delle attività parlamentari, funzionale all'autonomia degli organi rappresentativi. In dottrina, G. SALCUNI, *La gestione illecita delle informazioni nel contesto pubblico e privato*, in G. COLAIACOVO (a cura di), *Sicurezza, informazioni e giustizia penale*, Pisa, 2023, 329 ss.

poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato», nonché, ai sensi dei co. 2 e 3, «le informazioni» e «i luoghi»⁹. Si tratta, dunque, di una specifica e qualificata forma di segreto, finalizzata alla salvaguardia della «sicurezza nazionale»¹⁰, la cui apposizione è prerogativa del Presidente del Consiglio dei ministri.

Distinto, e dotato di autonoma fonte legale – peraltro rinforzata ai sensi dell'art. 11 Cost. –, è il regime di segretezza che si fonda sugli obblighi internazionali assunti dall'Italia nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord. In particolare, l'art. 7 della Convenzione di Ottawa del 1951 sancisce l'invulnerabilità assoluta degli archivi e di tutti i documenti appartenenti all'Organizzazione o da essa detenuti, «ovunque si trovino». Tale disposizione configura un vincolo diretto e immediato all'accesso, che si sottrae alle procedure di verifica previste per il segreto di Stato dal nostro codice di procedura penale e non richiede un atto formale di apposizione da parte di un'autorità nazionale. La classificazione del documento, infatti, è rimessa alla stessa NATO ed è volta alla tutela degli interessi dell'Alleanza, non dello Stato membro singolarmente considerato. Tuttavia, la disciplina contempla una procedura di deroga, attraverso un interpello rivolto alla NATO per l'attivazione del meccanismo di declassificazione dei documenti, al cui esito positivo consegue la facoltà di prenderne visione¹¹.

⁸ V. Corte cost., n. 82 del 1976, ove, nel dichiarare infondata la questione di costituzionalità, la Consulta ha sottolineato come non possa «considerarsi irrazionale che il modo e l'intensità della protezione – penale e processuale – delle varie specie di segreti riconosciuti nella vigente legislazione siano diversificati, in funzione della rilevanza degli interessi cui ineriscono».

⁹ G. CAMPANELLI, *Art. 39*, in *Legisl. pen.*, 2007, 820, osserva come, rispetto al precedente art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, la nozione di segreto di Stato sia «più elastica e forse volutamente più generica», specie considerato il rinvio operato dal co. 5 alla fonte regolamentare, con cui viene demandata a un regolamento del Presidente del Consiglio la determinazione dei criteri per l'individuazione di quanto suscettibile di essere oggetto di segreto di Stato.

¹⁰ Sul concetto di «sicurezza nazionale» quale sintesi degli interessi primari dello Stato italiano che legittimano il ricorso al segreto di Stato v. A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, cit., 12 ss.

¹¹ La liberazione dai vincoli di invulnerabilità prevede il coinvolgimento e l'interpello di tutti i Paesi membri dell'Alleanza Atlantica, o, comunque, dei Paesi che hanno interesse al documento di cui è chiesta l'ostensione. Tale procedura – si apprende dalle

In linea di continuità con quanto già sostenuto dai giudici dei precedenti gradi di giudizio e discostandosi dalla prospettiva difensiva, la Corte di cassazione, per giustificare l'inaccessibilità dei documenti classificati, ha riconosciuto al già citato art. 7 la natura di norma *self-executing*, ossia dotata di efficacia diretta nell'ordinamento interno. Un tanto, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1226/1954, che ha disposto l'attuazione piena ed integrale della Convenzione a partire dalla sua entrata in vigore, senza riserve. Sicché, richiamando la giurisprudenza costituzionale¹², la Suprema Corte ha sottolineato come l'ordine di esecuzione contenuto nella legge di ratifica sia idoneo a produrre effetti normativi interni, senza necessità di ulteriori atti attuativi, ogniquale volta le disposizioni convenzionali risultino formulate in termini immediatamente precettivi. Il tenore letterale dell'art. 7 della Convenzione, in tale prospettiva, non lascia spazio a dubbi: l'inviolabilità dei documenti NATO, infatti, è sancita in via assoluta e generale, senza richiedere alcuna mediazione o intervento di un'autorità diversa dall'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (ossia, l'autorità generatrice del documento), né può essere subordinata alla valutazione di un interesse politico-istituzionale interno¹³. Il vincolo, in altre parole, discende direttamente dall'ordinamento pattizio e trova fondamento nelle esigenze di sicurezza collettiva e cooperazione multilaterale tra Stati membri dell'Alleanza¹⁴.

Questa ricostruzione consente ai giudici di affermare la coesistenza di due regimi paralleli di segretezza, ciascuno fondato su

sentenze dei precedenti gradi di giudizio – ha statisticamente esito positivo solo per i documenti risalenti nel tempo, mentre tutti i documenti che possono avere ancora un'attualità o una logica nelle operazioni militari o nella strategia politica dell'Alleanza non vengono resi ostensibili.

¹² Corte cost., n. 58 del 1997. Per un commento, limitatamente al profilo che qui interessa, v. E. CANNIZZARO, *Sugli effetti interni di convenzioni internazionali di estradizione che pongono facoltà*, in *Giur. cost.*, 1997, 2003 ss.

¹³ G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, cit., 532, sottolinea come le autorità italiane, non essendo proprietarie ma solo detentrici dei documenti, siano «obbligate al rispetto degli impegni internazionali assunti e recepiti nell'ordinamento italiano con legge dello Stato, e quindi, per questo tramite, a garantire il rispetto e l'osservanza delle determinazioni assunte *aliunde*».

¹⁴ Del resto, anche sul piano delle finalità, non può non considerarsi che l'Alleanza è – in quanto tale – una coalizione tra Stati di tipo militare e per finalità di comune difesa, il che ben sostiene – sul piano della interpretazione logica e storica – siffatta esegesi, del tutto in linea con il contenuto dell'art. 11 Cost.

presupposti distinti e operante su un piano normativo differente: da un lato, il segreto di Stato, soggetto alla disciplina nazionale e alla valutazione governativa circa la sua opponibilità al giudice; dall'altro, il segreto NATO, la cui efficacia deriva direttamente dal diritto internazionale recepito nell'ordinamento interno, e che si impone quale limite automatico alla conoscibilità della prova.

Pur riconoscendo come, in concreto, possano emergere interrelazioni e sovrapposizioni tra i due ambiti, la Corte esclude ogni necessaria riconduzione del segreto NATO alla disciplina interna sul segreto di Stato, ritenendo anzi "fuorviante" la tesi difensiva che ne nega l'autonomia dogmatica e funzionale. Se non può escludersi che l'autorità politico-amministrativa possa opporre il segreto di Stato, anche all'autorità giudiziaria, in relazione a specifiche vicende riguardanti accordi NATO o il coinvolgimento dell'Italia in attività a esse correlate, ciò non implica che la fonte del segreto NATO risieda nella normativa sostanziale e processuale del segreto di Stato. Al contrario, si delinea un modello a doppio binario, fondato sulla piena autonomia delle rispettive discipline normative e sulla diversa matrice genetica del segreto NATO. Esso si riferisce all'intera documentazione riservata prodotta nel contesto operativo dell'Alleanza Atlantica e costituisce causa autonoma di inaccessibilità probatoria, indipendente sia dall'attivazione delle garanzie interne, sia dalla valutazione di un interesse nazionale in senso stretto.

Sebbene la Corte sul punto non si soffermi, a conferma di ciò pare opportuno fare altresì riferimento al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 novembre 2015, n. 5, recante «Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva». Ai sensi dell'art. 2, tale disciplina, infatti, si applica «alle informazioni coperte da segreto di Stato [...], ovvero da classifica attribuita nel quadro del Trattato del Nord Atlantico». Poi, oltre a citare, nel preambolo, il Trattato istitutivo della NATO e alcuni atti successivi collegati alla sicurezza delle informazioni all'interno dell'Alleanza¹⁵, nel testo si specifica proprio che «le informazioni classificate appartenenti ad

¹⁵ Il riferimento è, più in particolare, all'«Accordo tra gli Stati membri per la tutela della sicurezza delle informazioni, approvato dal Consiglio del Nord Atlantico in data 21 giugno 1996» e al «Documento C-M(2002)49. La sicurezza in seno all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, approvato dal Consiglio del Nord Atlantico in data 26 marzo 2002».

organizzazioni internazionali e all'Unione europea ed a programmi intergovernativi recano le qualifiche previste dai rispettivi trattati, convenzioni, accordi, regolamenti e decisioni comunque denominati e sono assoggettate al regime giuridico di rispettiva appartenenza» (art. 21).

Ecco, allora, che tale approdo interpretativo incide direttamente anche sul secondo profilo sollevato dalla pronuncia: in che misura il riconoscimento dell'autonomia e dell'efficacia diretta del segreto NATO può limitare la piena *discovery* del materiale probatorio nel processo penale?

3. *La legittimità delle limitazioni alla full disclosure delle fonti di prova*

Il tema della parziale inaccessibilità delle fonti di prova rappresenta uno dei punti più critici della sentenza in commento, mettendo in tensione due valori fondamentali del processo penale: da un lato, la trasparenza istruttoria e la *full disclosure* delle fonti probatorie, dall'altro, la necessità di tutelare contenuti coperti da segreto, la cui divulgazione sarebbe suscettibile di pregiudicare interessi essenziali della sicurezza collettiva.

La questione si è posta, in concreto, con riferimento alla mancata ostensione integrale della scheda Micro SD oggetto dello scambio illecito e dello *smartphone* dell'imputato, dispositivi contenenti numerosi documenti classificati NATO. Secondo la difesa, tale limitazione avrebbe compromesso l'equilibrio processuale, determinando, se non la nullità degli atti di esercizio dell'azione penale (compreso l'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.*), quantomeno l'inutilizzabilità degli elementi di prova non oggetto di *discovery*.

Tali doglianze – evidenziano i giudici di legittimità – trascurano un aspetto determinante. Se è indubbio che non vi sia stata la possibilità di operare una «consultazione diretta» delle prove classificate – tanto per la difesa, quanto per il giudice e lo stesso organo dell'accusa –, nondimeno la causa normativa della parziale inaccessibilità non è riconducibile a una patologia processuale o a un atto discrezionale del pubblico ministero, bensì a un vincolo legale di inviolabilità derivante da una norma internazionale. Esso – nella lettura offerta dalla Corte, come si è visto – opera direttamente nell'ordinamento interno, e come tale prevale sulle regole generali di

trasparenza probatoria. Il segreto, infatti, deve essere protetto e tutelato non soltanto in riferimento alle condotte di violazione e divulgazione punibili in senso sostanziale, ma anche in sede processuale, come limite alla conoscenza diretta di quanto destinato a rimanere occulto a ogni persona diversa da quelle che legittimamente ne conoscano il contenuto, pena la sua vanificazione. In altre parole, ciò che la difesa non considera in modo adeguato è che l'obbligo del pubblico ministero di provvedere al deposito integrale della documentazione relativa alle indagini, senza alcun potere di selezione¹⁶, riguarda ipotesi ordinarie e non può essere esteso ai casi in cui uno o più atti – o cose – siano sottratti al deposito e alla *disclosure* in ragione di altra e diversa disposizione di legge. Sicché, dalla necessità di fornire tutela a una forma di segreto (in questo caso, il segreto su archivi e documenti della NATO) non può derivare – per il principio di non contraddizione dell'ordinamento giuridico – nullità alcuna.

La Corte, dunque, è chiamata a operare un bilanciamento strutturale tra diritto alla prova e vincolo di segretezza; bilanciamento che affronta non solo alla luce del diritto interno, ma anche, e soprattutto, in base alle garanzie sovranazionali, in particolare quelle delineate dall'art. 6 CEDU e dalla Direttiva UE/2012/13. In base all'art. 7 § 4 della Direttiva¹⁷, infatti, il valore della sicurezza può giustificare limitazioni al principio di integrale *discovery ex art. 415-bis* co. 2 c.p.p., purché fondate su esigenze di particolare rilevanza e bilanciate da meccanismi processuali idonei a preservare l'equità del contraddittorio.

Seguendo questa logica, la Corte richiama i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte EDU¹⁸, ove si chiarisce che l'uso

¹⁶ Sul punto, v. Corte cost., n. 145 del 1991, con nota di S. BUZZELLI, *Il dossier dell'accusa di fronte all'udienza preliminare*, in *Riv. dir. proc.*, 1992, 971 ss.

¹⁷ Ove viene sancito che, salvo ciò «pregiudichi il diritto a un processo equo, l'accesso a parte della documentazione relativa all'indagine può essere rifiutato se tale accesso possa comportare una grave minaccia per la vita o per i diritti fondamentali di un'altra persona o se tale rifiuto è strettamente necessario per la salvaguardia di interessi pubblici importanti [...] o qualora possa minacciare gravemente la sicurezza interna dello Stato membro in cui si svolge il procedimento penale».

¹⁸ V., in particolare, Corte EDU, Grande Camera, 26 settembre 2023, *Yuksel Yalcinkaya* c. Turchia; Corte EDU, Grande Camera, 16 febbraio 2000, *Rowe e Davis* c. Regno Unito; Corte EDU, 23 aprile 1997, *Van Mechelen* e altri c. Paesi Bassi; Corte EDU, 26 marzo 1996, *Doorson* c. Paesi Bassi.

processuale di prove non completamente accessibili all'imputato può ritenersi conforme all'art. 6 CEDU solo qualora siano soddisfatte due condizioni, cumulative tra loro: *i*) la stretta necessità della limitazione, idonea a giustificare il sacrificio alla piena conoscibilità; *ii*) l'esistenza di adeguate garanzie compensative, capaci di riequilibrare il rapporto tra accusa e difesa e di consentire all'imputato di contestare efficacemente gli elementi probatori a suo carico.

Entrambi i requisiti, nell'opinione dei giudici, sono stati soddisfatti nel caso concreto. Da un lato, la necessità di mantenere il segreto NATO sulle specifiche informazioni contenute nei documenti classificati deve ritenersi insuscettibile di sindacato, trattandosi di un vincolo oggettivo derivante da fonte pattizia dotata di efficacia diretta. Dall'altro, il processo ha garantito alla difesa il pieno ed effettivo esercizio del contraddittorio sulle prove acquisite regolarmente¹⁹, che hanno consentito una ricostruzione attendibile e verificabile del contenuto dei documenti riservati. Del resto, quando l'oggetto del giudizio è rappresentato – come nel caso di specie – dalla rivelazione del segreto, ciò che rileva è la possibilità di ricostruire (anche in via indiretta) l'inerenza o meno delle notizie divulgate alle categorie previste dalle disposizioni incriminatrici, e non necessariamente il contenuto della singola informazione. In altre parole, per valutare l'avvenuta commissione di condotte di spionaggio è sufficiente conoscere – con il dovuto grado di certezza – l'inerenza del documento oggetto di rivelazione al tema della forza, preparazione e difesa militare dello Stato, non essendo invece indispensabile apprendere il contenuto specifico della notizia. Contenuto che, peraltro, era certamente noto all'imputato, avendo lui stesso riempito il supporto magnetico. Ad avviso della Corte, dunque, non può essere censurata la scelta dell'autorità giudiziaria militare di non attivare la procedura di interpello alla NATO per ottenere – eventualmente – la declassificazione dei documenti, proprio in ragione del fatto che l'attività istruttoria svolta in contraddittorio ha fornito elementi sufficienti per realizzare il giudizio sulle imputazioni contestate.

Le deposizioni dei testi qualificati – ossia gli ufficiali dello Stato Maggiore che avevano visionato integralmente la scheda Mi-

¹⁹ Più specificamente, la difesa ha potuto controesame i testimoni qualificati sui contenuti della scheda Micro SD e i consulenti tecnici sui riscontri tra i dati dello *smartphone* e quelli della scheda, nonché assistere all'estrazione della copia forense del cellulare dell'imputato.

cro SD –, infatti, hanno illustrato, nei limiti consentiti, gli ambiti cui si riferivano le notizie, nonché l’oggetto e l’inerenza dei contenuti alle strategie di organizzazione militare dell’Alleanza Atlantica e della relativa componente italiana. Pertanto, al pari della nullità degli atti di esercizio dell’azione penale, i giudici escludono che dall’inaccessibilità fisica al contenuto dei *file* possa derivare l’inutilizzabilità delle deposizioni testimoniali e degli accertamenti tecnici che hanno avuto ad oggetto il cellulare e la scheda di memoria.

In questo contesto, le “prove indirette” delle notizie coperte da segreto (rappresentate, appunto, dalle dichiarazioni testimoniali), lungi dall’essere state assunte come surrogato della prova inaccessibile, costituiscono gli elementi che realizzano quel meccanismo di bilanciamento richiesto dalla Corte EDU. Esse rappresentano, in sostanza, lo strumento con cui l’autorità giudiziaria è riuscita a coniugare l’esigenza di mantenimento del segreto con l’esercizio dei poteri ricostruttivi, in contraddittorio, dei contenuti della scheda di memoria e del telefono e, dunque, della tipologia di illecito penale commesso.

Peraltro, in forza del preteso carattere “invincibile” del segreto NATO, per negare la validità delle testimonianze la difesa ha invocato la preclusione probatoria di cui all’art. 202 co. 5 c.p.p.²⁰. La Corte, sul punto, oltre a sottolineare come la testimonianza possa riguardare anche un documento non acquisito al fascicolo per il dibattimento²¹, mette in luce l’inapplicabilità della disposizione al segreto NATO, posto che – come si è detto – la disciplina normativa di riferimento non è quella prevista per il segreto di Stato. Allora,

²⁰ Il divieto in parola, impedendo tanto «l’acquisizione» quanto «l’utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto», si presenta, da un lato, come espressione del principio di non sostituibilità tra prove, dall’altro, come applicazione del meccanismo di inutilizzabilità derivata. In questo senso v. C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, cit., 109 ss. Sull’argomento cfr. C. CONTI, *Accertamento del fatto e inutilizzabilità nel processo penale*, Padova, 2007, 274 ss., e, più di recente, EAD., *Il principio di non sostituibilità: il sistema probatorio tra costituzione e legge ordinaria*, in *Cass. pen.*, 2024, 451 ss.

²¹ La giurisprudenza è chiara nell’affermare che il contenuto rappresentativo di un documento può essere provato anche attraverso una testimonianza, e il grado di minore affidabilità della prova dichiarativa non implica l’inutilizzabilità di quest’ultima. In questo senso v. Cass., Sez. VI, 6 maggio 2014, n. 37367, in *CED Cass.*, rv. 261931; Cass., Sez. II, 30 novembre 2016, n. 10, *ivi*, rv. 268787; Cass., Sez. V, 28 giugno 2017, n. 38767, *ivi*, rv. 271210; Cass., Sez. III, 14 luglio 2022, n. 47666, *ivi*, rv. 283657; Cass., Sez. II, 19 ottobre 2023, n. 47875, *ivi*, rv. 285439.

era ben possibile raccogliere le informazioni circa la natura dei documenti attraverso le deposizioni testimoniali, non essendo posto alcun vincolo alla conoscibilità “indiretta” dei contenuti di massima e della classificazione del documento da parte della legge di ratifica della Convenzione di Ottawa.

Infine, sulla base degli stessi argomenti, la Corte respinge anche la doglianza riformulata sotto il profilo della mancata assunzione di prova decisiva. Non solo, così facendo, la difesa pretende di trasformare in vizio processuale ciò che è il risultato della riconosciuta esistenza del segreto e della sua necessaria tutela, ma, di più, rende un processo per il delitto di rivelazione di segreto veicolo per la violazione del medesimo bene giuridico la cui lesione costituisce oggetto dell'imputazione, effetto – come è evidente – non realizzabile.

4. *Riflessioni conclusive*

Come è emerso, la presenza di segreti classificati – specie se derivanti da obblighi sovranazionali – solleva questioni complesse in ordine al (già delicato) equilibrio tra esigenze di sicurezza internazionale e tutela delle garanzie difensive fondamentali. Così, l'affermazione dell'autonomia concettuale e funzionale del segreto NATO rispetto al tradizionale segreto di Stato, unita al riconoscimento della sua efficacia immediata, determina una ridefinizione non marginale del perimetro della *discovery*, imponendo limiti strutturali all'accessibilità della prova che non dipendono da valutazioni politiche interne.

Nondimeno, sotto il profilo delle garanzie, la Cassazione, valorizzando il criterio della proporzionalità compensativa elaborato dalla Corte EDU, esclude qualsivoglia violazione del principio di equità processuale. Esso, infatti, è stato garantito mediante l'acquisizione di prove dichiarative e tecniche che, pur non riproducendo il contenuto integrale dei *file* riservati, ne hanno illustrato i tratti essenziali, consentendo alla difesa di esercitare un contraddittorio effettivo su ogni elemento di rilievo probatorio.

Resta aperto, tuttavia, un interrogativo più ampio, lasciato sullo sfondo dalla sentenza in commento, ma, a nostro avviso, meritevole di attenzione in chiave sistematica: fino a che punto il processo penale può tollerare limitazioni all'accesso alla prova, anche

quando giustificate da obblighi internazionali, senza che ciò incida sull'effettività del diritto di difesa?

La risposta, implicita nella decisione, si fonda su una visione del processo come spazio di sintesi tra esigenze di sicurezza e garanzie individuali, dove la tutela del segreto non costituisce un ostacolo alla giustizia, ma ne diventa parte integrante, purché la sua applicazione rimanga circoscritta, verificabile e giustificata. In altri termini, l'eccezione non può trasformarsi in regola, e la possibilità di sottrarre all'esame delle parti porzioni rilevanti del materiale probatorio non può risolversi in un *escamotage* capace di alterare – anche solo potenzialmente – l'equilibrio tra accusa e difesa.

In definitiva, la valutazione sulla legittimità delle limitazioni alla *disclosure* – e, più in generale, sull'equità del processo – dipende dal concreto svolgersi della vicenda processuale; vale a dire, dalla qualità del contraddittorio effettivamente realizzato.

Abstract

Il contributo esamina la sentenza della Corte di cassazione con cui, nel caso Biot, viene riconosciuta l'autonomia concettuale e normativa del segreto NATO rispetto al tradizionale segreto di Stato; qualificazione che comporta rilevanti limitazioni strutturali alla *discovery* probatoria, sottraendo porzioni di prova all'esame delle parti. I giudici di legittimità escludono, tuttavia, la violazione del giusto processo, ritenendo soddisfatto il principio del contraddittorio attraverso garanzie compensative, in linea con la giurisprudenza elaborata dalla Corte EDU.

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA E CONTABILE

SEZIONE PRIMA

Consiglio di Stato e TAR

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 3 giugno 2025, n. 4803;
Pres. F. Taormina, Est. Guarracino; X.X. (avv. S. Marzot) c. Min.
Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Carabinieri – Note caratteristiche –
Termini per la compilazione e comunicazione – Natura ordinatoria
– Redazione in conformità dei modelli stabiliti nel regolamento –
Motivazione adeguata (d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, art. 688; l. 7
agosto 1990, n. 241, art. 3)

I termini per la redazione e la comunicazione dei documenti caratteristici hanno natura meramente ordinatoria. Tali documenti sono adeguatamente motivati se redatti in conformità dei modelli stabiliti nel T.U. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, senza necessità di richiami specifici a fatti o circostanze della carriera del militare. (1)

(omissis)

9. L'appello è infondato.

10. Per quanto concerne i primi due motivi d'appello, che per la loro stretta connessione possono essere esaminati assieme, non vi sono motivi per discostarsi dalla giurisprudenza di questo Consiglio che, ancora di recente, ha ribadito che i termini per la redazione e la comunicazione dei documenti caratteristici sono meramente ordinatori, essendo sufficiente che registrino “tempestivamente” il giudizio personale, diretto e obiettivo dei superiori sui servizi prestati e sul rendimento del militare e che siano portati a conoscenza dell'interessato con tempestiva comunicazione, talché il protrarsi del tempo occorrente per la loro formazione o per la loro

comunicazione non costituisce fattispecie idonea a invalidarli (Cons. Stato, sez. II, 18 aprile 2025, n. 3389 e n. 3391).

Ed invero, la redazione della documentazione caratteristica non assolve una funzione di stimolo correttivo nei confronti del militare, diversamente da quanto mostra di credere l'appellante, poiché la funzione normativamente assegnata ai documenti caratteristici è quella di «*registrare ... il giudizio personale diretto e obiettivo dei superiori sui servizi prestati e sul rendimento fornito dal militare, rilevando le capacità e attitudini dimostrate e i risultati conseguiti*» (art. 688 t.u. reg. c.o.m.) e il dovere di tempestività di tale “registrazione”, che risponde, in ultima analisi, a principi di buona amministrazione, non è corredato dalla prescrizione di termini perentori la cui inosservanza valga senz'altro a connotare d'illegittimità il giudizio tardivamente formulato.

A fortiori quanto appena detto vale per la comunicazione all'interessato del documento caratteristico.

Infine, il fatto che le due schede valutative siano state redatte a distanza di poco più d'un mese l'una dall'altra non è, di per sé, indice di commistione di giudizi.

11. Per quanto riguarda gli ultimi due motivi d'appello, che parimenti si prestano a un esame congiunto, è sufficiente ribadire, nel senso della loro complessiva infondatezza, che, di regola, i documenti caratteristici redatti in conformità ai modelli e ai moduli stabiliti dal Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare sono, per ciò solo, adeguatamente motivati senza necessità di richiami specifici a fatti o circostanze relative alla carriera del militare, trattandosi di un giudizio sintetico sulle caratteristiche riscontrate nel complesso del servizio svolto nel periodo considerato ai fini valutativi, e che l'abbassamento di qualifica non deve necessariamente fondarsi su fatti di particolare gravità.

Orbene, tra la scheda valutativa n. 25 e la scheda valutativa n. 26 si registrano svariate flessioni delle voci interne ed è pacifico, inoltre, che nell'intervallo temporale cui si riferisce quest'ultima l'appellante sia incorso in una mancanza per negligenza alla quale è conseguita l'adozione della sanzione del richiamo orale: sicché, non essendo consentito in questa sede un giudizio di valore sulla predetta mancanza e sui suoi riflessi sul rendimento e le qualità del militare, ma soltanto un sindacato di legittimità ristretto alla manifesta abnormità, palese arbitrarietà e illogicità, ovvero al macroscopico travisamento dei presupposti di fatto, è immune da critiche il rilievo determinante del T.a.r. sulla mancata allegazione, da parte del ricorrente, di elementi circostanziati e qualificati dai quali dedurre l'illogicità della valutazione finale operata dall'Amministrazione.

12. Per queste ragioni, in conclusione, l'appello dev'essere respinto.

13. Le spese del grado del giudizio seguono la soccombenza, nella misura liquidata in dispositivo.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, cfr.: C. Stato, Sez. II, 18 aprile 2025, n. 3391 e 3389; *id.*, 31 marzo 2025, n. 1243; *id.*, 21 febbraio 2022, n. 1248; *id.*, 12 aprile 2021, n. 2964; *id.*, Sez. IV, 14 maggio 2021, n. 3779; *id.*, 19 dicembre 2020, n. 7780; *id.*, 16 gennaio 2019, n. 407.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 22 marzo 2025, n. 2036, Pres; P. Lotti, Est. Barreca; Anac (Avv. Gen. Stato) c. X.X. (avv. Apostolo, Tallarida)

Ordinamento militare – Capitaneria di Porto – Disciplina del Whistleblowing – Divulgazione pubblica – Requisiti per la protezione – Fattispecie (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 54-*bis*)

Ai fini dell'applicazione dell'istituto del whistleblowing, in caso di divulgazione pubblica, anche in vigenza dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, rilevano le modalità di trasmissione, che devono corrispondere a principi di proporzionalità e adeguatezza, ed il contenuto, cioè l'oggetto della segnalazione, che non può prescindere da un fumus di fondatezza delle accuse, tanto più quando la segnalazione appaia motivata da un concorrente interesse personale e, comunque, strettamente connesso a rivendicazioni o contestazioni nei confronti di superiori. (1)

(*omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto il ricorso proposto dal Capitano di Corvetta – *omissis* – contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC e nei confronti del Maresciallo – *omissis* – per l'annullamento della delibera ANAC – *omissis* – nonché, ove necessario, della delibera ANAC del 9 giugno 2021, n. 469, recante Linee Guida in materia di “*tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”.

(*omissis*)

2. L'ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione ha proposto appello con un motivo.

(*omissis*)

4. I motivi di critica non meritano favorevole apprezzamento e la sentenza va perciò confermata. Va precisato che la sanzione disciplinare annullata dall'ANAC – di un giorno di consegna di rigore – è stata irrogata dal Capitano – *omissis* –, nella qualità suddetta, a seguito di rapporto disciplinare, redatto ai sensi e per gli effetti dell'art. 1397 c.o.m., trasmesso dal Comandante della Capitaneria di Porto – *omissis* – e all'esito dell'istruttoria condotta acquisendo il previo parere della Commissione di disciplina. Il provvedimento sanzionatorio è fondato sulla violazione degli artt. 713 (*Doveri attinenti al grado*) e 719 (*Spirito di corpo*) del T.u. disp. reg. del Codice dell'Ordinamento Militare (d.P.R. n. 90/2010), punita con la consegna di rigore dall'art. 751 T.u. disp. reg., motivata per “*avere il militare inviato a molteplici destinatari istituzionali un esposto pesantemente critico e lesivo della dignità del Corpo di appartenenza circa la regolamentazione della materia dei trasferimenti del personale militare*”.

Avverso il provvedimento il sottoufficiale sanzionato ha proposto ricorso gerarchico al Direttore Marittimo. Il ricorso è stato respinto e la sanzione è stata confermata con una motivazione basata essenzialmente sulla trasmissione dell'esposto a diversi soggetti istituzionali “*non competenti alla trattazione dell'esposto*” e sul contenuto di quest'ultimo, “*lesivo della dignità del corpo di appartenenza al di là del legittimo esercizio del diritto sancito dalla legge 190/2012*” e tale da denotare “*la messa in discussione della stessa amministrazione con conseguente violazione di quei doveri assunti con il giuramento prestato*”.

Il procedimento disciplinare si è concluso con il provvedimento del Direttore Marittimo, avverso il quale l'interessato non ha interposto gravame giurisdizionale.

4.1. Ai fini della verifica dei presupposti per l'applicazione dell'istituto del *whistleblowing*, rilevano le modalità di trasmissione e il contenuto dell'esposto inoltrato il – *omissis* – 2020. La disposizione applicabile *ratione temporis* – e applicata dall'ANAC con la delibera impugnata nel presente giudizio, con la quale è stata annullata la sanzione disciplinare inflitta al Maresciallo – *omissis* – ed irrogata al Capitano – *omissis* – la sanzione pecuniaria di 5.000,00 euro – è l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, rubricato “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”, introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) come sostituito dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 (*Disposizioni per la*

tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato).

La parte d'interesse della richiamata disposizione è, nel caso di specie, costituita dai seguenti commi:

(omissis)

4.1.1. In attuazione del comma 5 l'ANAC ha adottato, con delibera 9 giugno 2021, n. 469 (applicabile *ratione temporis*) le «*Linee Guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*».

(omissis)

4.2. Ricostruito come sopra il quadro normativo di riferimento, è in primo luogo rilevante – come già ritenuto dal T.a.r. – che la segnalazione effettuata dal Maresciallo Iannotta con l'esposto del 27 novembre 2020, trasmesso con posta elettronica certificata – pur contenendo una denuncia all'autorità giudiziaria contabile, in quanto rivolto alla Procura regionale per il Lazio presso la Corte dei Conti – sia stata indirizzata anche ad una pluralità di destinatari estranei alla previsione dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001. Si tratta perciò di una denuncia pubblica, così come qualificata nella sentenza gravata (sul punto non specificamente contestata dall'appellante) o, meglio, di una divulgazione pubblica (secondo la terminologia propria della Direttiva e del d.lgs. n. 24/2023, su cui *infra*).

L'ANAC, per il tramite della difesa dell'Avvocatura generale dello Stato, ha mostrato di condividere detta qualificazione, sostenendo tuttavia che, essendo stato l'esposto trasmesso ad uno dei soggetti legittimati a riceverlo (l'autorità giudiziaria contabile), da un lato si sarebbe venuta a determinare una rinuncia implicita alla propria riservatezza da parte del denunciante, ma dall'altro, non si sarebbe potuta ritenere anche una rinuncia alle tutele predisposte dal legislatore nei confronti del c.d. *whistleblower*.

Tale secondo assunto non può essere condiviso laddove finisce per equiparare, in tutto e per tutto, alla divulgazione pubblica la segnalazione riservata agli organi di controllo interni (responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190) o esterni (ANAC) e la denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile (specificamente indicati nell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001).

La divulgazione pubblica – nemmeno menzionata in tale ultima disposizione – costituisce infatti una modalità di “segnalazione” che va tenuta ben distinta dalle predette, se non altro perché, in tale evenienza, la

finalità della disciplina in materia di contrasto ai fenomeni corruttivi deve essere temperata con quelle della normativa in tema di privacy e, più in generale, di tutela delle posizioni soggettive delle persone coinvolte o menzionate nelle segnalazioni, nonché della riservatezza del loro contenuto, anche nell'interesse delle amministrazioni di riferimento.

4.2.1. In proposito – premesso che il «divulgare pubblicamente» consiste nel “*rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni*”, come da definizione di cui all’art. 5 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 – va richiamato l’art. 15 (*Divulgazioni pubbliche*) della stessa Direttiva, all’epoca dei fatti in vigore ma non ancora traspota in ambito interno, il quale prevede quanto segue:

(*omissis*)

L’art. 15 del decreto legislativo contiene poi una disciplina delle “divulgazioni pubbliche” pressoché coincidente con quella della direttiva, essendo previsto che: «1. *La persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dal presente decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle seguenti condizioni:*

a) la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna, alle condizioni e con le modalità previste dagli articoli 4 e 7 e non è stato dato riscontro nei termini previsti dagli articoli 5 e 8 in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;

b) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;

c) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficacia seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

2. *Restano ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia».*

Pertanto, nella vigenza del d.lgs. n. 24/2023, la divulgazione pubblica delle violazioni deve avvenire nel rigoroso rispetto delle condizioni poste dal legislatore affinché il soggetto che l’abbia effettuata possa beneficiare delle tutele riconosciute dal decreto (in tale senso anche le Linee Guida Anac approvate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023, in attuazione del d.lgs. n. 24/2023).

4.2.2. Prima dell'entrata in vigore della normativa di recepimento, ma in epoca successiva all'entrata in vigore della Direttiva, non essendo quest'ultima *self executing* quanto ai capi II e III, è da ritenere che ricorrendo i "fondati motivi" previsti dall'art. 15, lett. b), del capo IV, potesse però essere accordata al c.d. *whistleblower* la protezione ivi prevista in caso di divulgazione pubblica.

Non vi è dubbio – ma in appello non è nemmeno in contestazione – che tali "fondati motivi" (in particolare quello secondo cui *"la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, come nel caso in cui sussista una situazione di emergenza o il rischio di danno irreversibile"*) non sussistessero nel caso di specie.

In mancanza della dettagliata disciplina delle modalità di trasmissione e di diffusione della segnalazione attraverso i diversi canali di segnalazione interna ed esterna, previsti dalla Direttiva e regolati dal d.lgs. n. 24/2023, che l'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 non contiene, un'interpretazione che ne restringesse l'applicazione alle segnalazioni inoltrate soltanto ai destinatari ivi considerati o alle sole denunce alla autorità giudiziaria ordinaria o contabile, oltre a non essere del tutto coerente con la lettera della legge – che non prevede una siffatta limitazione né vieta o regola altrimenti la divulgazione pubblica – frustrerebbe oltremodo le finalità della normativa di contrasto ai fenomeni corruttivi, lasciando prive di tutela le persone segnalanti anche quando le segnalazioni, pur rese pubbliche – come già affermato dal T.a.r. del Lazio, I-*quater*, nella sentenza 7 gennaio 2023 n. 235) – comunque *"rispondono sostanzialmente alle finalità della normativa"*. Per contro, è tuttavia condivisibile la stessa sentenza quando afferma che *"una soluzione espansiva (che applichi le tutele ex art. 54-bis a tutte le segnalazioni atipiche/pubbliche, senza una valutazione sulla natura proporzionata ed adeguata dello strumento di trasmissione utilizzato) esporrebbe le p.a. al rischio di non poter sanzionare – se non dopo la condanna penale del segnalante o l'accertamento della sua responsabilità civile per dolo o colpa grave (cfr. art. 54-bis, comma 9, d.lgs. n. 165/2001) – in alcun modo il dipendente infedele che rivolga nei confronti delle stesse delle accuse pubbliche prive di fondamento (con ciò che ne conseguirebbe in termini di pregiudizio all'immagine e al buon andamento della p.a.)"* (cfr. ancora Tar Lazio, I-*quater*, n. 235/2023, sub 4.2.2 in diritto).

Si deve pertanto affermare che, se la disciplina dettata dal d.lgs. n. 24/2023 consente all'interprete, in caso di divulgazione pubblica, di prescindere dalla valutazione di adeguatezza e di proporzionalità dello strumento di trasmissione utilizzato, già compiuta "a monte" appunto dalla Direttiva e dal legislatore nazionale, che ne prevede la tutela soltanto a determinate condizioni, mancando invece tale disciplina nel d.lgs. n. 165/2001, la scelta della persona segnalante di divulgare pubblicamente la

segnalazione, pur ammessa (quanto meno se accompagnata alla segnalazione all'organo di controllo o all'autorità competente, come previsto nelle Linee Guida ANAC del 2021), è però da ritenersi sindacabile, nel momento in cui l'autore invochi l'applicazione dell'istituto del *whistleblowing*.

Tale sindacato avrebbe dovuto essere condotto, in primo luogo, appunto dall'ANAC, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, in coerenza con le indicazioni della disciplina comunitaria in tema di divulgazioni pubbliche: il sindacato di proporzionalità, riferito alla gravità ed alla pericolosità per gli interessi pubblici della violazione segnalata; il sindacato di adeguatezza, riferito alla finalità di garantire la tutela di tali interessi, come specificamente coinvolti nella fattispecie oggetto di divulgazione pubblica.

4.2.3. Nel caso di specie, non solo non ricorrevano – come detto – i “fondati motivi” dell'art. 15 della Direttiva, ma nemmeno sono state evincenti o sono emerse – nell'esposto reso di pubblico dominio, o nel successivo procedimento disciplinare o, ancora, in quello condotto dall'ANAC – particolari ragioni di urgenza o di pericolo di immediata compromissione dell'interesse pubblico, tali da richiedere la previa pubblicità della “segnalazione” e da non consentire di attendere, onde preservare l'integrità dell'amministrazione coinvolta, le decisioni dell'autorità giudiziaria contabile, unica tra i soggetti destinatari della denuncia a rientrare nel novero di quelli contemplati dall'art. 54-*bis* all'epoca vigente.

La sproporzione e l'inadeguatezza dell'iniziativa del Maresciallo Iannotta, sotto il profilo dello strumento di trasmissione utilizzato, sono stati stigmatizzati già in sede disciplinare, avendo anche il Direttore marittimo specificamente fondato il rigetto del ricorso avverso il provvedimento sanzionatorio sul fatto che l'esposto era stato inviato “*oltre che alla Procura Generale della Corte dei Conti anche, per conoscenza, a diversi organi di Governo ed Enti Centrali non competenti alla trattazione dell'esposto*”.

Di tale presupposto della sanzione disciplinare l'Autorità oggi appellante avrebbe dovuto tenere conto nel valutarne l'asserito carattere ritorsivo ex art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, senza limitarsi a constatare la sufficienza dell'inoltro dell'esposto anche all'autorità giudiziaria contabile.

4.3. Ai fini dell'applicazione dell'istituto del *whistleblowing*, oltre alle modalità di diffusione, rileva il contenuto, cioè l'oggetto, della “segnalazione”.

L'art. 54-*bis* specifica tale oggetto riferendosi a “*condotte illecite di cui [n.d.r. il segnalante] è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro*”. Secondo l'ANAC, non sarebbe richiesto che le condotte o i fatti oggetto della segnalazione rivestano anche un *fumus* di fonda-

tezza. L'assunto è smentito – non solo per le segnalazioni “atipiche”, cioè quelle rese di pubblico dominio, ma anche per quelle “tipiche”, cioè quelle riservate (per queste ultime, dovendosi parzialmente correggere anche la contraria affermazione incidentale della sentenza gravata) – sia dalla lettera della legge, appena riportata, che dalle Linee Guida Anac applicabili *ratione temporis*.

4.3.1. In proposito, va, in linea di principio, condivisa l'interpretazione – contenuta anche nelle Linee Guida – per la quale l'art. 54-*bis* non richiede che la segnalazione avvenga nell'esclusivo interesse della pubblica amministrazione, di modo che le tutele ivi previste si applicano anche quando il segnalante manifesti o rappresenti un interesse personale che si accompagna all'«interesse all'integrità della pubblica amministrazione» specificato nello stesso articolo di legge.

Giova tuttavia precisare che tale approdo interpretativo, pur presente nella giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, risulta ridimensionato in concreto ogniqualvolta le segnalazioni appaiono motivate non tanto dall'esigenza di una mera e lata volontà di concorrere a perseguire l'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, quanto, piuttosto, da un interesse personale e, comunque, strettamente connesso a rivendicazioni o contestazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori (cfr. Cons. Stato, VI, 2 gennaio 2020 n. 28 e *id.*, V, 4 novembre 2022, n. 9694).

Orbene, soprattutto nel caso in cui le segnalazioni siano mosse anche da un interesse personale preminente (pur se non esclusivo) che attenga al rapporto di lavoro, la verifica della sussistenza della finalità di perseguire comunque l'interesse all'integrità dell'amministrazione non può che passare dal contenuto delle accuse e dalla consistenza degli elementi posti a loro sostegno.

In particolare, è da escludere che si possa prescindere del tutto, come sostenuto dall'appellante ANAC, dal *fumus* di fondatezza delle accuse, nonché dalla valutazione di attendibilità del c.d. *whistleblower* da effettuarsi sulla base degli elementi di riscontro dal medesimo forniti.

Va invero evitato che il dipendente si serva della tutela in questione “*in modo deviato ed eccedente rispetto al fine per cui essa è riconosciuta dall'ordinamento giuridico*” (così Cons. Stato, V, n. 9694/22, cit. punti 7.6 e 7.7).

4.3.2. Le Linee Guida ANAC applicabili *ratione temporis* confermano siffatta conclusione, dal momento che:

– individuano correttamente l'oggetto della segnalazione tutelata non solo negli illeciti penali, ma anche in “*tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un*

funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico";

- non richiedono come necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi ma che ne sia "ragionevolmente" convinto;

- non estendono la tutela *ex art. 54-bis* «alle segnalazioni di informazioni chesono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento e alle c.d. "voci di corridoio"» (punto 2.2);

- riservano all'Autorità che gestisce la segnalazione la valutazione della sussistenza dell'interesse all'integrità dell'amministrazione, secondo i criteri dettati al punto 2.2, in particolare *"dando rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione"*;

- richiedono che la segnalazione sia *"il più possibile circostanziata"* in modo da consentire la valutazione di cui al punto precedente, dovendo in particolare contenere gli elementi e presentare le caratteristiche specificati al punto 2.3;

- escludono dalla tutela *"le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false"*.

4.4. In relazione al contesto normativo e interpretativo di cui sopra acquistano significativa valenza nel caso di specie, per un verso, la "tempestiva" archiviazione da parte della Procura della Corte dei Conti (già valorizzata dalla sentenza gravata), per altro verso, il contenuto stesso dell'esposto del – *omissis* – 2020. Quest'ultimo – per la parte in cui non attiene alla situazione personale del denunciante – si risolve in una serie di critiche rivolte alla disciplina dei trasferimenti come contenuta nelle norme di legge e negli atti ivi richiamati (in particolare la Circolare Pers. 1 edizione 2015) e come applicata dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto, al fine di sollecitare l'attenzione dei destinatari, non su specifici fatti di corruzione o di cattiva amministrazione, ma sulla possibile evenienza di *"cattiva gestione delle risorse pubbliche"* e, in particolare, sulla ricorrenza di responsabilità per danno erariale.

4.4.1. Emergono allora, con evidenza, oltre all'inadeguatezza ed alla sproporzione della denuncia pubblica, la portata generica e non circostanziata della "segnalazione" confermate dalla palese infondatezza di cui al provvedimento di archiviazione. La denuncia si snoda in una serie di giudizi negativi, non accompagnati dalla, sia pure minima, esemplificazione delle asserite disfunzioni organizzative che si assumono causate – peraltro non tanto dall'operato dell'amministrazione quanto dalla stessa normativa secondaria – in conseguenza del sistema dei trasferimenti posto sotto accusa. Per di più, risulta che le scelte effettuate "a monte" dal Co-

mando Generale con la menzionata circolare erano state oggetto di interventi pubblici, documentati – *omissis* – con la produzione della relativa interrogazione parlamentare e della risposta governativa, senza che l'esposto risulti aver aggiunto ulteriori elementi di riscontro della prima o di smentita della seconda.

Predominante è inoltre la rappresentazione della situazione e dei disagi personali del denunciante, cui si correla la recriminazione mostrata nei confronti dei superiori.

4.4.2. Tali evidenze avrebbero dovuto indurre l'ANAC – sulla base delle proprie Linee Guida in materia di *whistleblowing* – ad escludere la tutela di cui all'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001, non essendo sufficiente che il dipendente ipotizzasse, anche in buona fede, che fossero sussistenti anomalie inerenti i trasferimenti di autorità del personale militare, in grado – a parer suo – di causare un danno erariale, ma essendo necessaria la rappresentazione di fatti idonei a rendere “ragionevole” il convincimento del denunciante. Non si tratta affatto – come sostenuto col motivo di appello – di porre a carico del segnalante la valutazione della “gravità” dell'illecito segnalato (principio di proporzionalità) e della effettiva tutela degli interessi pubblici coinvolti (principio di adeguatezza), bensì di rimettere tale valutazione alla stessa ANAC, quale autorità competente alla protezione delle persone che segnalano violazioni ai sensi (all'epoca) dell'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001.

L'Autorità avrebbe dovuto pertanto esaminare, secondo i detti parametri, la “segnalazione” effettuata dal dipendente pubblico che lamentava di avere subito ritorsioni, al (solo) fine di verificare se sussistessero o meno i presupposti della relativa tutela, impregiudicata ogni questione attinente alla legittimità del procedimento o della sanzione disciplinari (rimesse invece alle competenti sedi, gerarchica e giurisdizionale).

4.5. Non avendo l'ANAC effettuato le valutazioni di competenza secondo quanto sopra ritenuto ed essendo stata accertata correttamente già con la sentenza gravata l'insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per l'applicazione dell'istituto del *whistleblowing*, l'appello va respinto.

5. Restano definitivamente assorbiti dal rigetto del gravame il secondo e il terzo motivo del ricorso, non esaminati in primo grado e riproposti in appello.

5.1. In particolare, in mancanza dei presupposti per l'applicazione della tutela prevista dall'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, non è più rilevante la verifica del carattere doveroso del comportamento del Capitano – *omissis* – nell'avviare il procedimento disciplinare e nel concluderlo con

la sanzione della consegna di rigore prevista dall'art. 751 T.U. disp. reg. com., sostenuto col secondo motivo.

5.2. Quanto invece al terzo, volto a denunciare l'eccesso di potere per sottovalutazione e sovvertimento dei principi che disciplinano l'ordinamento militare, merita precisare che non appare decisivo, in senso favorevole alla ricorrente in primo grado, il parere di questo Consiglio di Stato, 19 ottobre/30 novembre 2023 n. 1485, richiamato negli scritti conclusivi. Invero, quest'ultimo ha concluso *«che – allo stato della normativa vigente e ferma comunque restando la facoltà del legislatore nazionale, da un lato, di migliorare la qualità della regolazione, e dall'altro, di definire in termini maggiormente articolati il punto di equilibrio nel contemperamento fra i potenzialmente confliggenti valori ed interessi in gioco –*

a) l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 24 del 2023 rientra tra gli ambiti nei quali l'applicazione della direttiva (UE) 1937/2019 non può pregiudicare “la responsabilità degli Stati membri di garantire la sicurezza nazionale né il loro potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza” (art. 3, comma 2, della direttiva UE 1937/2029);

b) per il personale militare e delle Forze di polizia è salvaguardata l'applicazione delle corrispondenti normative di settore che, rispetto alle disposizioni in materia di whistleblowing, non possono ritenersi recessive o comunque derogate, in quanto funzionali alla tutela della “difesa nazionale” e “dell'ordine e sicurezza pubblica” che fanno parte del più ampio genus della “sicurezza nazionale”».

Per come si evince da tale ultima precisazione, e risulta approfondito nella motivazione (alla quale è qui sufficiente fare rinvio), il parere è basato sulla normativa sopravvenuta di cui al d.lgs. n. 24 del 2023, in particolare sull'ambito di applicazione oggettivo, che l'art. 1 ha perimetrato, escludendone al comma 2 *“le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale”* e lasciando ferma al comma 4 l'applicazione delle disposizioni *“in materia di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza”*, in linea con le previsioni della Direttiva (arg. ex art. 3, comma 2), ma non presenti nella normativa previgente.

6. Respinto l'appello, le spese processuali del secondo grado seguono la soccombenza.

(omissis)

(1) Il Consiglio di Stato conferma la sentenza impugnata, TAR Lazio-Roma, Sez. I-quater, 19 aprile 2023, n. 6775, che a sua volta si richiama ai propri precedenti conformi, sentenze 7 gennaio 2023, n. 235 e n. 236.

In senso conforma sulla necessità di un *fumus* di fondatezza delle segnalazioni, v. Tar Lazio-Roma, Sez. I-*quater*, 7 aprile 2025, n. 6923 e n. 6930, in questo stesso numero della *Rivista*.

Sulla possibile concorrenza dell'interesse individuale del segnalante con quello *all'integrità dell'Amministrazione*, cfr. C. Stato, Sez. VI, 2 gennaio 2020, n. 8 e *id.*, Sez. V, 4 novembre 2022, n. 9694, citate in motivazione.

Il parere del Consiglio di Stato, 19 ottobre/30 novembre 2023, n. 1485, sull'inapplicabilità della direttiva (UE) 1937/2019, all'ordinamento militare e di polizia, richiamato in motivazione, è pubblicato in questa *Rivista*, 2024, n. 1, Parte II, p. 109, e commentato da C. APOSTOLO, *Il militare whistleblower*, *ibid.*, Parte I, p. 43. Quanto al parere del Consiglio di Stato sulla incompatibilità dell'istituto con l'ordinamento militare e di polizia, vedi in questa *Rivista*, 2024, n. 1, Part I, p. 109.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 28 gennaio 2025, n. 667; Pres. F. Taormina, Est. Ricci; Min. Interno (Avv. Gen. Stato) c. X.X.

Forze di Polizia – Polizia di Stato – Processo penale – Termine per instaurare il procedimento disciplinare – *Dies a quo* dalla conoscenza qualificata della sentenza penale irrevocabile (d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, art. 9, 11; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1392, 1393)

Il termine decadenziale per instaurare il procedimento disciplinare, nei confronti degli appartenenti alla Polizia di Stato, decorre dalla conoscenza qualificata, da parte dell'Amministrazione, di una sentenza penale irrevocabile, mentre non assumono rilevanza eventuali precedenti comunicazioni o notificazioni di sentenze ancora impugnabili. (1)

(omissis)

8. Quanto, invece, all'appello iscritto al numero di r.g. 6558/2024, il motivo proposto – per «*violazione dell'art. 9 d.P.R. 25.10.1981 n. 737; dell'art. 120 d.P.R. 10.1.1957, n. 3; della l. 7.2.1990, n. 19; dei principi in tema di rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare a carico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni; violazione dell'art. 5, comma 4, della legge 27.3.2001, n. 97; dell'art. 11 del d.P.R. 25.10.1981, n. 737*» – è fondato.

8.1. Ai sensi dell'art. 9, comma 6 del d.P.R. n. 737/1981 *“quando da un procedimento penale, comunque definito, emergono fatti e circostanze che rendano l'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza passibile di sanzioni disciplinari, questi deve essere sottoposto a procedimento disciplinare entro il termine di giorni 120 dalla data di pubblicazione della sentenza, oppure entro 40 giorni dalla data di notificazione della sentenza stessa all'Amministrazione”*.

8.2. Oggetto del presente giudizio è la questione relativa all'esatta individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine decadenziale *“di giorni 120 dalla data di pubblicazione della sentenza”*. A tale proposito, non vi è dubbio che il concetto di *“pubblicazione”* debba intendersi riferito, in chiave costituzionalmente orientata, non al mero deposito della decisione penale, ma alla *“conoscenza qualificata”* che l'Amministrazione ne abbia acquisito (cfr., in particolare, Corte cost. 21 marzo 2014, n. 51, relativa ad una disposizione di analogo contenuto). Diversamente opinando, infatti, il predetto termine sarebbe legato ad una circostanza che non esprime alcuna effettiva consapevolezza degli elementi fattuali di possibile rilievo disciplinare emersi in sede penale, non potendosi costringere l'Amministrazione ad interrogare periodicamente le cancellerie dei Tribunali per conoscere lo stato dei procedimenti relativi ai propri dipendenti (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 28 giugno 2023, n. 6289).

8.3. Il T.A.R. (*Campania - Napoli, sez. VI, 24.5.2024, n. 3361 - n.d.r.*) pur seguendo questa imposizione, ha ritenuto sufficiente, ai fini della decorrenza del termine *de quo*, la conoscenza qualificata di una sentenza anche non definitiva, rilevando che tale soluzione è più aderente alla lettera della norma – che non menziona il dato dell'irrevocabilità – oltre che più funzionale agli interessi in rilievo – e, in particolare, a quello del dipendente a veder definita prima possibile la propria posizione disciplinare.

9. La tesi del T.A.R. non può essere condivisa.

9.1. Quanto al dato letterale, l'art. 9, del d.P.R. n. 737/1981 fa ricorso al concetto di *“procedimento penale”* nella sua più ampia accezione, comprensiva della fase successiva all'esercizio dell'azione penale, ove solo può aversi la pronuncia di una *“sentenza”* (cfr., seppur con riguardo all'art. 11 dello stesso d.P.R., Cons. Stato, Ad. plen., 29 gennaio 2009, n. 1). Ciò premesso, il riferimento ad un procedimento *“comunque definito”* vale sì – come ritenuto dal T.A.R. – a consentire l'esercizio dell'azione disciplinare *«anche se il procedimento penale si è concluso con una sentenza di assoluzione o, come nel caso in esame, di intervenuta prescrizione»*, ma deve trattarsi pur sempre di una sentenza non più soggetta a impugna-

zione, giacché solo con l'irrevocabilità della decisione sull'imputazione il procedimento penale può dirsi propriamente "*definito*".

9.2. Sul piano sistematico, tale soluzione è l'unica idonea ad armonizzare la disposizione in esame con il successivo art. 11 del medesimo d.P.R. 737/1981, secondo cui "*quando l'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento disciplinare ed a procedimento penale, il primo deve essere sospeso fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato*". Le due norme risulterebbero, infatti, in aperta e insanabile contraddizione tra loro ove la prima fosse intesa nel senso di imporre l'avvio del procedimento disciplinare entro un termine perentorio decorrente dalla sentenza penale non definitiva e l'altra come volta a disporre la sospensione fino al passaggio in giudicato della medesima sentenza (in termini, Cons. Stato, sez. VI, 23 giugno 2008, n. 3151).

9.3. Anche sotto il profilo degli interessi coinvolti, anticipare la decorrenza del termine *de quo* all'emanazione di una sentenza non definitiva sacrificherebbe in modo eccessivo e irragionevole l'interesse dell'Amministrazione, che sarebbe costretta ad assumere le proprie determinazioni disciplinari sulla base di una ricostruzione delle circostanze ancora suscettibile di revisione nei successivi gradi di giudizio.

9.4. Si evidenzia, inoltre, che la soluzione volta a dare rilievo alla sola sentenza penale irrevocabile si è affermata nell'ambito del procedimento disciplinare militare, pur contraddistinto da un più marcato grado di autonomia rispetto all'eventuale accertamento penale sui medesimi fatti. Come statuito da Cons. Stato, Ad. plen., 13 settembre 2022, n. 14, infatti, il termine per l'instaurazione o la ripresa del procedimento disciplinare, ai sensi degli artt. 1392, comma 3, e 1393, comma 4, d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66, decorre «*dalla data di intervenuta conoscenza della sentenza che conclude definitivamente e complessivamente il processo penale (...)*», con la precisazione secondo cui «*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*».

9.5. Occorre, in definitiva, ribadire l'orientamento – prevalente nella giurisprudenza della Sezione (*ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 13 giugno 2024, nn. 5307 e 5306; id., 28 giugno 2023, n. 6289; id., 7 dicembre 2022, n. 10738) – secondo cui il termine decadenziale di cui all'art. 9, comma 6 del d.P.R. n. 737/1981 decorre dalla conoscenza qualificata, da parte del-

l'Amministrazione, di una sentenza penale irrevocabile, mentre non assumono rilevanza, a questo fine, eventuali precedenti comunicazioni o notificazioni di sentenze ancora impugnabili.

10. Nel caso di specie, la sentenza del Tribunale di Napoli, sez. VII penale, n. 2778/2022 – che ha dichiarato di «*non doversi procedere*» nei confronti dell'appellato per intervenuta prescrizione dei reati contestati – è divenuta irrevocabile in data 27 maggio 2022 e di tale circostanza l'Amministrazione di pubblica sicurezza ha acquisito conoscenza qualificata il successivo 3 giugno 2022 (cfr. la nota di trasmissione della sentenza irrevocabile, prodotta *sub* all. 12).

10.1. L'azione disciplinare è stata avviata, con la contestazione degli addebiti all'appellato (cfr. all. 14), in data 19 settembre 2022, dopo 108 giorni dalla conoscenza dell'irrevocabilità della sentenza e, pertanto, nel pieno rispetto del termine decadenziale sancito dall'art. 9, comma 6 del d.P.R. 737/1981.

11. (*omissis*) Per le ragioni esposte, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, cfr.: C. Stato, Sez. II, 13 giugno 2024, n. 5307 e n. 5306; *id.*, 28 giugno 2023, n. 6289; *id.*, 7 dicembre 2022, n. 10738 e le altre sentenze citate in motivazione.

Pertanto, nel senso che, ai fini della decorrenza del termine, sarebbe sufficiente la conoscenza qualificata da parte della pubblica amministrazione anche di una sentenza non definitiva, giurisprudenza più datata, cfr.: C. Stato, Sez. II, 17 maggio 2021 n. 1465; *id.*, Sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1499; *id.*, Sez. III, 12 maggio 2016, n. 1893; *id.*, Sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5713.

* * *

Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 27 dicembre 2024, n. 10397; Pres. F. Frigida, Est. Basilico; X.X. (avv. G. Gitto) c. Min. Interno (Avv. Gen. Stato)

Forze di Polizia – Polizia di Stato – Servizio pregresso prestato nel Corpo delle Capitanerie di Porto – Non valutabilità ai fini del trattamento economico di primo dirigente (l. 1° aprile 1981, n. 121, art. 43, 43-ter).

Forze Armate – Capitanerie di Porto – Non assimilabilità del servizio prestato nelle Capitanerie di Porto a quello nelle forze di Polizia – Eccezione di incostituzionalità – Manifesta infondatezza (l. 1° aprile 1981, n. 121, art. 16; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66. art. 118; Cost., art. 3, 36)

Il servizio pregresso prestato nel Corpo delle Capitanerie di porto non è computabile ai fini dell'anzianità di servizio necessaria per il riconoscimento del trattamento economico spettante al primo dirigente della Polizia di Stato. (1)

L'eccezione di incostituzionalità per disparità di trattamento, rispetto agli appartenenti alle Forze Armate, è manifestamente infondata, in quanto le Capitanerie di porto non sono assimilabili alle Forze di polizia a ordinamento militare, costituendo uno dei Corpi in cui è suddivisa l'organizzazione della Marina militare, e le funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria rappresentano solo una parte delle loro attribuzioni. (2)

(omissis)

6.1.1. Secondo l'appellante, il T.a.r. avrebbe errato nel ritenere di non poter computare, ai fini dell'anzianità di servizio necessaria per il riconoscimento del trattamento economico spettante al primo dirigente, il servizio pregresso prestato dal 1995 al 2000 nel Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera, il quale svolge anche compiti di polizia giudiziaria analoghi a quelli attribuiti alle Forze di Polizia.

6.1.2. Il motivo è infondato.

L'art. 43, comma 22, della legge n. 121 del 1981 stabilisce che «*ai funzionari del ruolo dei Commissari ed equiparati della Polizia di Stato che abbiano prestato servizio senza demerito per 15 anni, è attribuito il trattamento economico spettante al primo dirigente*».

Ai sensi dei commi 16 e 17 della medesima disposizione, il trattamento economico previsto per il personale della Polizia di Stato è esteso all'Arma dei carabinieri e, in base ai criteri di equiparazione indicati nella tabella allegata dalla legge, anche alle altre Forze di polizia che, ai sensi dell'art. 16, provvedono alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ossia (ancora) l'Arma dei carabinieri, il Corpo della Guardia di finanza, il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato.

Il successivo art. 43-ter, aggiunto dall'art. 1, comma 1, del decreto legge 3 maggio 2001, n. 157, convertito con modificazioni in legge 3 luglio

2001, n. 250, ha anticipato il conseguimento del beneficio al tredicesimo anno di servizio prestato senza demerito.

Un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, al quale ha aderito la sentenza impugnata e che il collegio intende ribadire, ha chiarito come *«il periodo di quindici anni senza demerito necessario per risultare beneficiari del trattamento economico del primo dirigente debba essere necessariamente trascorso per intero nelle qualifiche ricadenti dell'ambito della ex carriera direttiva»*, anche perché *«dall'esame della disposizione specificamente relativa alla Polizia di Stato e dal confronto con le disposizioni di omogeneizzazione del trattamento retributivo, appare evidente come il legislatore abbia, in un primo tempo, riconosciuto un particolare beneficio agli appartenenti alla ex carriera direttiva della Polizia di Stato (art. 43, co. 22, l. n. 121/1981), e successivamente abbia introdotto meccanismi "analoghi" per gli appartenenti alle Forze Armate, allo scopo di "omogeneizzare" quanto più possibile il trattamento retributivo a parità di presupposti e condizioni di "assimilazione". Tuttavia, il legislatore non ha espressamente esteso quanto disposto dal citato art. 43, co. 22 l. n. 121/1981 cit. agli appartenenti alle altre Forze Armate [...], ma ha proceduto alla introduzione di riconoscimenti specifici, ancorché tendenzialmente analoghi a quelli esistenti presso altri ordinamenti, come risulta emblematicamente dall'art. 5 l. n. 231/1990.*

Per un verso, dunque, non vi sono specifiche disposizioni di estensione "automatica" di quanto disposto dall'art. 43, co. 22 agli appartenenti alle Forze Armate, ovvero di possibilità di "cumulo" di frazioni del requisito temporale ivi previsto maturate presso Forze Armate diverse o Polizia, al fine del raggiungimento del requisito temporale prescritto; per altro verso, l'esame delle disposizioni di omogeneizzazione stipendiale rende evidente la configurazione di percorsi specifici di omogeneizzazione per ciascuno degli ordinamenti considerati» (Cons. Stato, sez. II, 10 agosto 2022, n. 7071, e precedenti ivi richiamati).

Pertanto, il quadro normativo vigente impedisce di accogliere la richiesta dell'appellante.

6.2. Con il secondo motivo si deduce: *“Violazione degli artt. 3 e 36 Costituzione da parte dell'art. 16 l. n. 121/1981”*.

6.2.1. In subordine rispetto al riconoscimento del beneficio sulla base della legislazione vigente, viene eccepita l'incostituzionalità dell'art. 16 della legge n. 121 del 1981 per violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione nella parte in cui non comprende il Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera tra le Forze di Polizia a ordinamento militare, nonostante i suoi ufficiali svolgano compiti e funzioni analoghi a quelli dei pari grado appartenenti all'Arma dei carabinieri o alla Guardia di finanza.

6.2.2. L'eccezione d'incostituzionalità è manifestamente infondata.

In linea generale, deve riconoscersi al legislatore una sfera di discrezionalità in materia di organizzazione amministrativa e, in particolare, delle Forze di polizia nonché delle Forze armate, che si estende anche alla decisione d'includere un determinato Corpo tra le prime ovvero tra le seconde – purché vi sia coerenza con le funzioni attribuite – nonché alla definizione della struttura del relativo trattamento retributivo.

Nella specie, le Capitanerie di porto non possono ritenersi assimilabili alle Forze di polizia a ordinamento militare – né, a maggior ragione, a quelle a ordinamento civile – in quanto costituiscono uno dei Corpi in cui è suddivisa l'organizzazione della Marina militare, ai sensi dell'art. 118 del codice dell'ordinamento militare approvato con decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e le funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria che questa svolge rappresentano solo una parte delle loro attribuzioni, che comprendono funzioni militari (art. 132), funzioni dipendenti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 134), dal Ministero dell'ambiente (art. 135), dal Ministero delle politiche agricole (art. 136) e da altri Ministeri (art. 137).

Del resto, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, *«l'attribuzione ai funzionari di P.S. ed al personale appartenente alle Forze armate di polizia di un trattamento economico differenziato rispetto a quello previsto nei riguardi degli appartenenti alle altre forze armate è giustificato dallo speciale compito ad essi affidato per la difesa delle istituzioni e per la difesa dell'ordine pubblico, che comporta, anche in tempo di pace, rischi del tutto particolari: pertanto non sono in contrasto con l'articolo 3 Cost. gli artt. 43 sedicesimo e diciassettesimo comma l. 10 aprile 1981 n. 121 e 2 quinto comma l. 20 marzo 1984 n. 34, nella parte in cui, nell'estendere agli Ufficiali superiori dell'arma dei Carabinieri e dei Corpi della Guardia di Finanza, degli agenti di custodia e della guardia forestale il meccanismo di progressione economica previsto per i funzionari di polizia, non ha previsto fra i destinatari del beneficio gli ufficiali superiori dell'esercito»* (Corte cost., 12 aprile 1990, n. 191).

Il principio è applicabile anche agli ufficiali delle Capitanerie di porto: a tal proposito, con sentenza 23 maggio 1986, n. 357, il Consiglio di Stato aveva già ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, eccepita per un presunto contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1970, n. 1054, nella parte in cui non contempla tali ufficiali fra il personale beneficiario dell'indennità per servizi d'istituto istituita con legge 22 dicembre 1969, n. 967, per le sole Forze di polizia impiegate in sede in servizi di sicurezza pubblica. La medesima conclusione deve essere adottata anche nel nuovo quadro normativo, stante la differenza tra le Forze armate e le Forze di

polizia, nonché la discrezionalità del legislatore nel ricondurre alle prime ovvero alle seconde un determinato Corpo, che nella specie non è stata esercitata in maniera irragionevole alla luce delle funzioni complessivamente attribuite alle Capitanerie di Porto.

7. L'appello è dunque meritevole di rigetto.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, oltre alla sentenza confermata, TAR Lazio-Roma, Sez. I, 22 dicembre 2023, n. 19527, cfr.: C. Stato, Sez. II, 10 agosto 2022, n. 7071; *id.*, Sez. VI, 9 marzo 2010, n. 1391; *id.*, Sez. IV, 27 giugno 2008 n. 3256; *id.*, Sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7432.

(2) Sulla legittimità costituzionale di un trattamento retributivo difforme tra appartenenti a Corpi di polizia e appartenenti a Corpi militari, v. Corte cost., 12 aprile 1990, n. 191 e C. Stato, Sez. IV, 23 maggio 1986, n. 357, richiamate in motivazione.

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. I-quater, sentenza 8 maggio 2025, n. 8862; Pres. Est. O. Ciliberti; X.X. (avv. M. Orsini) c. Min. Interno (Avv. Gen. Stato)

Forze di Polizia – Polizia di Stato – Concorso pubblico per commissario di Polizia – Giudizio della Commissione espresso con voto numerico e giudizio sintetico – Insindacabilità salvo manifesta illogicità o erroneità – Brevità dei tempi di correzione – Irrelevanza (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3; c.p.a., art. 7)

Il giudizio espresso sulle prove scritte dalla Commissione di un concorso pubblico (nella specie, per commissario di Polizia), con voto numerico e giudizio sintetico, è espressione di discrezionalità tecnica ed è insindacabile dal Giudice amministrativo, salvo casi di manifesta illogicità o erroneità, né rileva la eccessiva brevità dei tempi impiegati per la correzione degli elaborati. (1)

(*omissis*)

FATTO e DIRITTO

I – Il ricorrente, dopo aver superato il concorso da vice-ispettore della Polizia di Stato, frequentava il 17° corso di formazione per allievi vice-ispettori, presso la scuola di Nettuno. Intanto, però, veniva bandito il

concorso pubblico – pubblicato il 25.01.2024 sul portale unico del reclutamento, accessibile all'indirizzo *www.inpa.gov.it* – per il conferimento di 196 posti di Commissario della carriera dei funzionari della Polizia di Stato, al quale il ricorrente decideva di partecipare.

(*omissis*)

II – Il ricorso introduttivo è improcedibile, i motivi aggiunti sono infondati.

III – I motivi aggiunti devono essere rigettati, anche a voler prescindere dal rilievo di inammissibilità degli stessi, *ex art. 41 c.p.a.*, nella parte in cui impugnano l'elenco degli ammessi alla prova orale, stante la mancata notifica ad almeno un controinteressato.

IV – Il ricorrente si duole del fatto che *“il provvedimento impugnato si limita apoditticamente a valutare non superata le prova scritta, avendo il ricorrente, conseguito nella suddetta prova il punteggio di 14/30 e 19/30, inferiore alla soglia minima prevista dal bando di selezione (media di 21/30)”*. A suo dire, *“alla prova scritta di costituzionale/amministrativo il ricorrente ha ricevuto 14/30, laddove l'elaborato si presenta di ottima qualità, completo e attestante un grado di matura conoscenza dell'argomento”*.

(*omissis*)

Il ricorrente deduce, infine, che *“l'Amministrazione non ha applicato i criteri di valutazione o ne ha fatto applicazione non corretta”*. Inoltre, sostiene che, nel Bando, non sia stata predisposta una griglia di valutazione per le prove scritte e contesta i criteri di valutazione stabiliti dalla Commissione concorsuale, la quale si è limitata ad attribuire agli elaborati un *“voto numerico”* e un *“giudizio sintetico”*.

V – Le censure dei motivi aggiunti devono essere disattese.

Invero, la Commissione, nell'esprimere una valutazione dell'elaborato, in un contesto lessicale necessariamente sintetico, non può che evidenziare gli aspetti critici della prova in esame, ovvero le ragioni che hanno indotto all'attribuzione di un voto insufficiente, non essendo richiesto di fornire una descrizione esaustiva di tutti gli elementi di valutazione, a meno che non si voglia ravvisare un preciso onere motivazionale in forma lessicale estesa, che nel caso di specie va escluso.

Va considerato che l'orientamento giurisprudenziale prevalente afferma che il voto numerico, attribuito dalla competente Commissione alle prove scritte di un concorso pubblico, esprima adeguatamente il giudizio tecnico discrezionale della Commissione stessa. L'eventuale formulazione sintetica di un giudizio ha, pertanto, il solo scopo di meglio illustrare la

valutazione espressa (cfr., *ex multis*: Cons. Stato IV, 1° agosto 2018 n. 4745).

La sindacabilità di tali giudizi, per tale loro natura, è da considerarsi potenzialmente ammissibile solo in casi di manifesta illogicità o erroneità. L'adeguatezza del voto numerico a esprimere il giudizio sulla prova di esame concorsuale (senza la necessità di ulteriori spiegazioni e chiarimenti a mezzo di proposizioni esplicative, qualora, come nella specie, l'elaborato non raggiunga nemmeno la soglia della sufficienza) è stata in più occasioni ribadita dalle sentenze del Consiglio di Stato (cfr.: sez. V, 13 luglio 2010, n. 4528; sez. IV, 15 febbraio 2010, n. 835; sez. 11 maggio 2009, n. 2880; sez. V, 11 luglio 2008, n. 3480).

VI – Risultano inattendibili le censura di erronea valutazione degli elaborati scritti da parte della Commissione concorsuale.

Per consolidato orientamento del Consiglio di Stato, “*la Commissione esaminatrice, nel correggere l'elaborato scritto di un concorrente al concorso pubblico attribuendo un punteggio, compie una analisi di fatto. Tale valutazione è espressione di una ampia discrezionalità finalizzata a stabilire l'idoneità tecnica, culturale, attitudinale dei candidati: si tratta, dunque, della cosiddetta discrezionalità tecnica, riservata, in taluni casi, alla pubblica Amministrazione. Le scelte assunte dalla pubblica Amministrazione in quelle ipotesi sono sindacabili dal giudice amministrativo esclusivamente in presenza di vizi gravi e ravvisabili ictu oculi: ciò può avvenire, in particolare, in presenza di sviamento del potere, o di errore di fatto, o, ancora, di contraddittorietà e illogicità manifeste. In ogni caso, secondo il Consiglio di Stato, il sindacato giurisdizionale non può impingere nella correttezza delle scelte discrezionali tecniche del valutatore, né, tanto meno, può ammettersi che la valutazione del giudice amministrativo sostituisca quella compiuta dalla Commissione*” (cfr.: Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 871; Cons. Stato, V, 30 settembre 2020, n. 5743).

Su tali presupposti, il Consiglio di Stato esclude che il giudizio negativo espresso dalla Commissione esaminatrice attraverso l'assegnazione di un punteggio numerico possa ritenersi viziato allorché il giudice, pur senza rilevare eclatanti discrasie tra la valutazione negativa assegnata e il contenuto dell'elaborato, voglia sostituire le proprie valutazioni a quelle della Commissione. È ipotizzabile che le scelte dell'Amministrazione siano sindacate dal Tribunale solo in presenza di manifesti vizi di erroneità o irragionevolezza riscontrabili *ab externo* e *ictu oculi* dalla mera lettura degli atti.

Nella specie, dalla lettura degli elaborati non emergono i dedotti vizi macroscopici del giudizio della Commissione, anche se può darsi il caso che tale giudizio sia stato severo nell'attribuzione di punteggio. Va in

proposito ricordato che il Consiglio di Stato, nella sua consolidata giurisprudenza, ha affermato che “*non possono trovare ingresso, nell'ambito del consentito sindacato di legittimità, le censure che attengono a valutazioni di merito, espressione dell'autonomia discrezionale della commissione esaminatrice*” (cfr.: Cons. Stato VI, 10 dicembre 2019 n. 8412).

Pertanto, le censure mosse dal ricorrente, in relazione alla valutazione delle prove scritte e la conseguente esclusione dalla prova orale, si configurano come contestazioni di merito, non come vizi giuridici sindacabili dal giudice amministrativo.

VII – A nulla rileva che la Commissione abbia corretto più di 120 buste nei giorni tra il 15 e il 22 novembre 2024, e 168 elaborati tra l'11.7.2024 e il 23.7.2024, atteso che dalla brevità dei tempi dedicati alla correzione degli elaborati non discende necessariamente la conclusione argomentativa che sia mancata un'accurata attenzione nella valutazione degli stessi, né che quell'esame sia stato superficiale (cfr.: Cons. Stato VII, n. 605/2025). In giurisprudenza, è stato da tempo riconosciuto “*infondato il motivo con il quale si lamenta genericamente che la correzione degli elaborati delle prove scritte di un concorso sarebbe avvenuta in un tempo troppo breve, ove non sia stato indicato il tempo di correzione dell'elaborato del ricorrente; d'altra parte, non è ipotizzabile una lettura superficiale degli elaborati in relazione al tempo medi di correzione di tutti gli elaborati*” (cfr.: Cons. Stato IV, 7 aprile 2008 n. 1455). È stato, altresì, affermato che “*nei ricorsi aventi a oggetto gli esiti di procedure concorsuali, non può formare materia di censura l'asserita eccessiva brevità dei tempi impiegati dalla Commissione esaminatrice per correggere tutti gli elaborati, non essendo sindacabile in sede di legittimità la congruità del tempo dedicato dalla commissione alla valutazione delle prove di candidati, mancando una predeterminazione, sia pure di massima, ad opera di legge o di regolamento, dei tempi da dedicare valutazioni*” (cfr.: Cons. Stato III, 21 dicembre 2022 n. 11160).

VIII – La Commissione ha agito all'interno dei propri poteri discrezionali, sulla base di criteri valutativi prestabiliti dal Bando e dei sub-criteri da essa stessa specificati, ed ha operato in modo conforme alla normativa vigente, senza incorrere in irregolarità tali da giustificare l'intervento sostitutivo del giudice amministrativo.

Aderendo al consolidato orientamento giurisprudenziale, si deve ritenere che le valutazioni tecniche operate dalla Commissione esaminatrice in un concorso siano sindacabili qualora venga prospettata, con precisione e giustificazione probatoria, la sussistenza delle note figure dell'illogicità, dell'irrazionalità e del radicale travisamento del fatto (cfr.: Cons. Stato IV, 5 febbraio 2018 n. 705; T.a.r. Lazio Roma III-*bis*, 3 maggio 2018 n. 4882; Idem, I-*quater*, n. 10118 del 4 ottobre 2021).

Da quanto si è descritto in fatto dal ricorrente, non emerge la macroscopica irragionevolezza della valutazione attribuita alle prove scritte né, dal raffronto fra i criteri di valutazione e gli elaborati, si può rilevare una manifesta erroneità della valutazione.

IX – In conseguenza del rigetto dei motivi aggiunti, il ricorso introduttivo diventa improcedibile, stante l'evidente sopravvenire del difetto d'interesse a vedere decisa la questione del requisito anagrafico del ricorrente per la partecipazione al concorso in argomento.

X – In conclusione, il ricorso introduttivo è improcedibile, mentre i motivi aggiunti sono infondati. Stanti la particolarità del caso e la brevità del giudizio, le spese possono essere compensate tra le parti.

(*omissis*)

(1) Il TAR conferma un orientamento da tempo consolidato, sia circa l'adeguatezza della sola votazione numerica, considerata come esauriente espressione della valutazione dell'elaborato, sia la sua insindacabilità in giudizio, sia la non decisività della brevità dei tempi di correzione, come risulta dai numerosi precedenti puntualmente richiamati in motivazione, cui *adde* Tar Sicilia - Catania, Sez. I, 31 dicembre 2024, n. 4301, annotata da N. NIGLIO, *Insindacabili i giudizi della commissione di concorso a meno di sviamento o contraddizione*, in *www.leautonomie.it* / 15 gennaio 2025.

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Roma, Sez. I-bis, sentenza 11 aprile 2025, n. 7178; Pres. E. Monica, Est. Bucca; X. X. (avv. G. e G. Carta) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Esercito – Concorso per Volontario in servizio permanente – Candidato VFP4 rinviato a giudizio per delitto non colposo – Esclusione – Legittimità (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 635, 704; Cost. art. 3, 27, 97)

È legittima l'esclusione dalla partecipazione al concorso per l'immissione nei ruoli di Volontario in servizio permanente (VSP) delle Forze armate, di un candidato VFP4 che risulti essere rinviato a giudizio per delitto non colposo alla data di approvazione della graduatoria di merito, anche se successivamente sia stato assolto per mancanza di una condizione di procedibilità, né la norma che dispone in tal senso appare affetta da manifesta incostituzionalità. (1)

(*omissis*)

Il ricorso è infondato.

La circolare ministeriale, in attuazione della quale è stata disposta l'esclusione del ricorrente, stabilisce espressamente che: – *“Possono presentare la domanda di partecipazione all'immissione nel ruolo dei VSP della Forza Armata di appartenenza i VFP4 e i VFP4 atleti che sono in possesso dei seguenti requisiti: – non essere stati condannati per delitti non colposi, anche con sentenza di applicazione della pena su richiesta, a pena condizionalmente sospesa o con decreto penale di condanna; – non essere in atto imputati in procedimenti penali per delitti non colposi”; – “I predetti requisiti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione, salvo quanto previsto dal successivo sottopara c., ed essere mantenuti fino alla data indicata al paragrafo 10, sottopara e. o fino alla data di approvazione della graduatoria di merito se successiva a quella di cui al predetto paragrafo 10, sottopara e. La mancanza di uno dei requisiti comporterà l'esclusione dalla procedura con provvedimento della DGPM”*.

Nel caso di specie, è incontestato che il ricorrente sia stato rinviato a giudizio in data 23 novembre 2020, ragion per cui l'Amministrazione ne ha correttamente disposto l'esclusione in quanto mancante di un requisito richiesto alla data di approvazione della graduatoria di merito, avvenuta in data 10 maggio 2021.

Quanto alla prospettata incostituzionalità dell'art. 635, comma 1, lett. g-bis), del d.lgs. n. 66/2010, cui la circolare dà attuazione, giova premettere che esula dall'ambito del giudizio di legittimità il sindacato sull'esercizio della potestà normativa da parte del legislatore, nei limiti in cui la stessa non trasmodi, per irragionevolezza, nella violazione dei principi previsti dalla Costituzione, dei vincoli derivanti dal diritto europeo e dagli obblighi internazionali.

Nella fattispecie che ci occupa, ritiene il Collegio che non sia né illogico né irrazionale che le Forze Armate stabiliscano in modo particolarmente rigoroso le condizioni di accesso ai propri ruoli, a tutela della dignità e del decoro dell'Istituzione, della serietà della funzione e della pubblica incolumità, oltre che per la serenità dello svolgimento dei concorsi (cfr. Consiglio di Stato sez. II, 6 settembre 2023, n. 8192). L'art. 635, comma 1, lett. g-bis), del d.lgs. n. 66/2010, per le ragioni predette sicuramente funzionale a garantire il buon andamento della Pubblica Amministrazione, non appare nemmeno contrastare: – né col principio di uguaglianza, in quanto *“l'impiego militare ha un carattere separato dalle altre forme di impiego alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni ed è connotato da forti elementi di specialità, anche a garanzia del peculiare status dei militari, che pure esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà, aparendo perciò del tutto legittimo che l'ordinamento richieda per il reclu-*

tamento del personale il possesso di requisiti particolarmente rigorosi"; – né con la presunzione di innocenza, atteso che questa *"non può essere evocata con riferimento a casi in cui si discute del possesso dei requisiti per la partecipazione a un pubblico concorso e non della responsabilità penale né di un provvedimento di carattere sanzionatorio"* (cfr. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I-bis, 3 febbraio 2025, n. 2509; Consiglio di Stato sez. II, 20 giugno 2022, n. 5047; Cons. Stato, sez. II, 21 maggio 2019, n. 3254).

A conclusioni non diverse si giunge anche considerando il filone giurisprudenziale di recente emersione tendente ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 635, comma 1, lettera *g-bis*, del d.lgs. n. 66/2010, in quanto la possibilità di escludere automatismi espulsivi è prospettata esclusivamente nel caso in cui nella fattispecie concreta sopravvengano elementi oggettivi e provati (assoluzione, remissione di querela, ecc.) favorevoli per l'interessato (Consiglio di Stato sez. II, 12 maggio 2023, n. 4800). Anche sotto questo profilo, ritiene il Collegio che il provvedimento sia stato legittimamente adottato in quanto, a seguito della riqualificazione del reato ascritto al sig. X. X. nella fattispecie di cui all'art. 640 c.p., il Tribunale di Imperia ha pronunciato una sentenza di non doversi a procedere soltanto per mancanza di una condizione di procedibilità. Quanto alla mancata comunicazione di avvio del procedimento, è da escludere che la sua omissione possa inficiare il provvedimento di esclusione impugnato, trattandosi di atto dal contenuto vincolato. Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere rigettato.

(omissis)

(1) In senso conforme, sulla legittimità dell'esclusione in pendenza di procedimento penale per delitti non colposi o di misure di prevenzione, cfr.: C. Stato, Sez. II, 6 settembre 2023, n. 8192; *id.*, 20 giugno 2022, n. 5047; *id.*, 21 maggio 2019, n. 3154. Sui profili di costituzionalità della normativa in esame, v. i precedenti giurisprudenziali richiamati in motivazione.

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I-quater, sentenza 7 aprile 2025, n. 6930; Pres. Ciliberti, Est. Lanzafame; X.X. (avv. Tallarida, Apostolo) c. Anac (avv. V. Tallini)

Ordinamento militare – Disciplina del Whistleblowing – Mancato coinvolgimento dell'Amministrazione di appartenenza – Infondatezza in merito delle accuse – Illegittimità della sanzione pecuniaria Anac (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 54-bis)

Il mancato coinvolgimento dell'Amministrazione di appartenenza del militare inquisito (nella specie, ufficiale dei Carabinieri) nel procedimento promosso da Anac e la ritenuta infondatezza delle accuse in sede penale, vizio di illegittimità il provvedimento sanzionatorio irrogato dall'Autorità. (1)

(omissis)

18. In applicazione del predetto principio, vanno prioritariamente e congiuntamente esaminate le censure con cui il ricorrente ha lamentato che l'Autorità ha qualificato come ritorsiva la sanzione disciplinare irrogata al maresciallo – *omissis* – senza tuttavia considerare adeguatamente tutte le circostanze rappresentate dai maggiori – *omissis* – e – *omissis* – nel corso del procedimento innanzi ad ANAC (cfr. *ricorso sub 4*) e senza acquisire elementi istruttori (che sarebbero stati necessari per una più compiuta valutazione sulla presunta natura ritorsiva) dal Ministero della Difesa (cfr. *ricorso sub 2*).

18.1. A tal proposito, è appena il caso di evidenziare che la normativa (applicata da ANAC e) applicabile *ratione temporis* alla vicenda oggetto del giudizio (ai sensi di quanto previsto dall'art. 24, d.lgs. n. 24/2023) è quella di cui all'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001, il quale prevede(va) che «il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala ... all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ... condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione» (comma 1); che «qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro» (comma 6); che «è a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa» (comma 7, primo periodo) e che «gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli» (comma 7, secondo periodo).

Attraverso tale disposizione – così come evidenziato nelle Linee Guida approvate da ANAC con delibera 9 giugno 2021, n. 469 (anch'esse applicabili *ratione temporis*) – il legislatore ha quindi optato «per un'inversione dell'onere probatorio stabilendo al comma 7 dell'art. 54-bis, che

laddove il segnalante dimostri di avere effettuato una segnalazione di illeciti di cui all'art. 54-bis e di aver subito, a causa della segnalazione, una misura ritorsiva o discriminatoria, l'onere della prova grava sulla persona che ha posto in essere tale misura», sicché è quest'ultima a essere tenuta a dimostrare che «l'azione intrapresa non è in alcun modo connessa alla segnalazione» (cfr. Linee Guida ANAC, parte prima, par. 3.2).

Le medesime Linee Guida, nel declinare i principi del procedimento svolto innanzi all'Autorità, hanno quindi chiarito che poiché nel «*procedimento innanzi ad ANAC ... l'intento ritorsivo si presume ... è necessario che le prove in senso contrario emergano nel contraddittorio con ANAC*» ed hanno sottolineato che «*a tal fine è fondamentale che il presunto responsabile fornisca tutti gli elementi da cui dedurre l'assenza della natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del segnalante*» (cfr. Linee Guida ANAC, parte terza, par. 3).

Ciò naturalmente, se per un verso non importa alcuna limitazione ai poteri istruttori di ANAC – che non deve limitarsi a valutare la credibilità della giustificazione offerta dal presunto responsabile alla luce degli elementi da questo offerti ma anche in presenza di plausibili giustificazioni difensive può e deve svolgere ogni approfondimento necessario per appurare la natura ritorsiva o meno della misura (richiedendo «*ulteriori informazioni, chiarimenti, atti e documenti ai soggetti cui è stato comunicato l'avvio del procedimento, nonché a coloro che possono fornire informazioni utili per l'istruttoria*», cfr. artt. 11 del Regolamento di cui alla delibera ANAC 1 luglio 2020, n. 690, anch'esso applicabile *ratione temporis*) – allo stesso tempo impone all'Autorità di «*svolgere un'adeguata istruttoria su quanto dedotto dal presunto responsabile e di motivare adeguatamente sulle eventuali ragioni che la inducono a ritenere non sufficienti le giustificazioni offerte in sede procedimentale*» (cfr. Tar Lazio, I-quater, 18 settembre 2023, n. 13838).

18.2. Tanto premesso in termini generali, il Collegio ritiene che – avuto riguardo a tutto quanto dedotto in sede procedimentale dagli interessati – l'Autorità resistente abbia concluso per la ritorsività della sanzione disciplinare adottata nei confronti del maresciallo – *omissis* –, senza considerare adeguatamente:

– il fatto che con provvedimento del 25 luglio 2023 la p.a. ha accolto il ricorso gerarchico del maresciallo – *omissis* – e ha annullato la sanzione disciplinare inflitta allo stesso (circostanza, questa, che induce a escludere che nei confronti del – *omissis* – sia stato posto in essere un piano ritorsivo concordato tra i diversi uffici della p.a., come il provvedimento ANAC invece appare sottendere, essendo diretto nei confronti di soggetti preposti a uffici diversi, i maggiori – *omissis* – e – *omissis* –, intervenuti in

diverse fasi del procedimento disciplinare, le cui condotte sono state considerate *«complessivamente ritorsive»*);

– il fatto che nel provvedimento di annullamento della sanzione disciplinare del 25 luglio 2023 sia stato espressamente evidenziato che *«sulla base del contenuto degli scritti oggetto di valutazione era possibile ipotizzare la sussistenza di mancanze disciplinarmente rilevanti»* (considerazione che induce ad escludere la possibilità di qualificare l'azione disciplinare intrapresa contro il – *omissis* – come *«assolutamente pretestuosa»*);

– il fatto che il procedimento disciplinare nei confronti del – *omissis* – sia stato avviato non a seguito delle segnalazioni di illecito di cui alle relazioni di servizio redatte da quest'ultimo (cui, come è stato provato nel giudizio, ha fatto seguito un comportamento attento dell'amministrazione, concretizzatosi nell'immediata trasmissione delle stesse all'Autorità giudiziaria, nell'avvio di interlocuzioni con il maresciallo – *omissis* – e con il comandante della stazione presso cui questo prestava servizio e, infine, constatati gli insanabili contrasti esistenti, nel trasferimento del – *omissis* – presso sede di suo gradimento, anche a tutela dello stesso), ma solo per le modalità con cui lo stesso ha successivamente ritenuto di diffonderle nel mese di novembre 2022 (modalità poi comunque ritenute non rilevanti disciplinarmente in sede di decisione del ricorso gerarchico proposto dal – *omissis* – avverso la sanzione) nonostante le stesse fossero già state inviate direttamente dall'amministrazione all'Autorità Giudiziaria (circostanza, questa, che contrasta con l'idea, sottesa alla sanzione gravata, che l'azione disciplinare sia stata finalizzata a punire il – *omissis* – *«per aver messo in discussione, al di fuori dell'amministrazione militare di appartenenza, l'operato di quest'ultima»*).

Tutte circostanze – queste – che, complessivamente considerate, muovono verso l'esclusione della sussistenza di un piano ritorsivo alla cui realizzazione avrebbero concorso i maggiori – *omissis* – e – *omissis* – e che, al contrario, non appaiono essere state adeguatamente valorizzate da ANAC al momento dell'adozione del provvedimento gravato.

18.3. Va poi notato che le non condivisibili conclusioni sulla sicura ritorsività della condotta del ricorrente appaiono anche una conseguenza della decisione di ANAC di non chiedere chiarimenti al Ministero della Difesa in ordine al complessivo svolgersi degli eventi oggetto del procedimento, atteso che una siffatta interlocuzione avrebbe consentito ad ANAC di acquisire un quadro conoscitivo più completo in ordine alla complessiva vicenda che ha riguardato il – *omissis* –.

In particolare, attraverso il coinvolgimento del Ministero nell'istruttoria ANAC avrebbe potuto acquisire agli atti del procedimento la documentazione versata dal Ministero della Difesa nel fascicolo del presente giudizio che (nella misura in cui ricostruisce l'insieme dei comportamenti

tenuti dai diversi uffici della p.a. a seguito della ricezione delle relazioni del maresciallo – *omissis*) concorre a definire un quadro che non appare compatibile con la sussistenza del “piano ritorsivo” alla cui realizzazione secondo l’ANAC avrebbero partecipato i maggiori – *omissis* – e – *omissis* – (cfr. relazione depositata dal Ministero della Difesa in data 2 aprile 2024).

18.4. A ciò deve aggiungersi che a riprova della non adeguatezza della valutazione di ANAC sulla natura ritorsiva della sanzione disciplinare in un primo tempo irrogata al maresciallo – *omissis* – (poi, come si è detto, annullata dalla stessa p.a. in sede di ricorso gerarchico), depone anche il fatto che anche in sede penale tanto la Procura della Repubblica presso il Tribunale di – *omissis* – (che aveva avviato, su impulso del maresciallo – *omissis* –, un’indagine per abuso d’ufficio nei confronti dei maggiori – *omissis* – e – *omissis* –) quanto il GIP presso lo stesso Tribunale hanno escluso la natura ritorsiva del procedimento disciplinare avviato nei confronti del – *omissis* –, rilevando l’insussistenza di elementi idonei a ritenere il dolo dei maggiori – *omissis* – e – *omissis* – e osservando, in particolare, che nessuno dei due aveva agito «*per arrecare intenzionalmente un danno al Maresciallo – ommissis* →» (circostanza questa idonea a escludere la ritorsione anche al di fuori della sede penale, non potendo all’evidenza ammettersi – per definizione – una ritorsione colposa).

18.5. Tanto basta a ritenere viziata la delibera impugnata, non essendo stati adeguatamente presi in considerazione dall’Autorità (anche in ragione del mancato coinvolgimento del Ministero della Difesa nell’istruttoria) una serie di elementi che muovono verso l’esclusione della natura ritorsiva della condotta del ricorrente (natura ritorsiva che, come si è notato, è stata esclusa anche all’esito del procedimento penale instauratosi innanzi al Tribunale di – *omissis* –).

19. Per tutte le ragioni sopra illustrate, il ricorso deve essere accolto (senza che sia necessario per il Collegio procedere allo scrutinio delle ulteriori doglianze articolate nell’atto introduttivo del giudizio) e la sanzione impugnata va definitivamente annullata.

20. Le spese processuali – tenuto conto di tutte le circostanze del caso – possono essere compensate tra le parti, salvo l’obbligo per l’Autorità resistente di rifondere a parte ricorrente quanto versato a titolo di contributo unificato.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, oltre alla parallela sentenza Tar Lazio, Sez. I-quater, 7 aprile 2025, n. 6923, si veda C. Stato, sez. V, 22 marzo 2025, n. 2036, in questo stesso numero della *Rivista*, con nota di richiami.

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. I-quater, sentenza 12 febbraio 2025, n. 3114; Pres. A. Lanzafame, Est. Aragno; X.X. (avv. G. Giordano e V. Capoluogo) c. Min. Interno (Avv. Gen. Stato)

Forze di Polizia – Polizia di Stato – Concorso per allievo agente di P.S. – Giudizio di inidoneità per carenza dei requisiti attitudinali – Sindacato giurisdizionale – Limiti (l. 1° aprile 1981, n. 121, art. 46; d.m. 30 giugno 2003, n. 198, art. 1, 4, tab. 2; c.p.a., art. 19, 29, 66)

L'accertamento dei requisiti attitudinali investe tutta la personalità nel suo complesso dell'aspirante al concorso per agente di P.S. e rientra nella discrezionalità tecnica delle apposite Commissioni di selettori; il giudizio di inidoneità, pertanto, è censurabile in sede giurisdizionale solo se affetto da manifesta irragionevolezza ed abnormità, o da incongruità, contraddittorietà evidente, errore o travisamento dei fatti. (1)

(omissis)

12. Segnatamente, il ricorso è infondato, per le seguenti ragioni.

12.1. Secondo l'art. 46 della legge 1 aprile 1981, n. 121, recante l'ordinamento della pubblica sicurezza, «[g]li accertamenti per l'idoneità psico-fisica e attitudinale dei candidati ai concorsi per il personale che esplica funzioni di polizia sono svolti dai medici e da un centro psico-tecnico specializzato nella selezione del personale, appartenenti all'Amministrazione della pubblica sicurezza».

La legge intesta, quindi, agli organi tecnici dell'amministrazione il potere di valutare l'idoneità attitudinale dei candidati all'inserimento nei propri ruoli, esercitando una competenza amministrativa esclusiva, giustificata dalla peculiarità delle funzioni istituzionalmente attribuite alla Polizia di Stato, a tutela di beni primari della collettività, quali l'ordine pubblico e la pubblica incolumità, che presuppongono non comuni doti di equilibrio nel personale selezionato per svolgere i delicati servizi in cui si traduce il concreto espletamento dei richiamati compiti.

Solo una conoscenza approfondita dei contesti operativi e delle dinamiche relazionali all'interno dei quali il rapporto di lavoro è destinato a svilupparsi consente, infatti, di riconoscere la capacità del candidato di resistere e di adattarsi alle forti condizioni di *stress* psichico ed emotivo in

cui si troverà a prestare la propria attività e di pronosticarne, quindi, il proficuo inquadramento nei ruoli dell'amministrazione.

I requisiti attitudinali richiesti ai fini dell'accesso al ruolo degli agenti della Polizia di Stato sono stati, poi, in dettaglio, declinati dall'art. 1 della tabella 2 allegata al d.m. 198/2003, che individua quattro aree di indagine (evolutiva, emotiva, intellettuale e sociale) per saggiare la compatibilità del candidato con le mansioni per le quali concorre, utilizzando gli strumenti offerti dalla psicologia del lavoro, cioè nell'esercizio di discrezionalità tecnica.

La giurisprudenza ha chiarito che *«[s]i parla di discrezionalità proprio per indicare che tali giudizi, ancorché compiuti alla stregua di regole della scienza e della tecnica, restano opinabili, ciò in quanto l'applicazione della norma tecnica non determina un risultato univoco, posto che molte discipline tecniche e scientifiche non sono scienze esatte»*, di guisa che *«il sindacato del giudice amministrativo, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è limitato al riscontro del vizio di illegittimità per violazione delle regole procedurali e di quello di eccesso di potere per manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà ovvero se fondato su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti»* (Cons. Stato, I, parere 30 novembre 2020, n. 1958).

Nella specifica materia degli accertamenti attitudinali, poi, il giudice d'appello ha ricordato come l'accertamento dei requisiti di natura attitudinale per l'accesso alle Forze di Polizia *«...eseguito da una Commissione di selettori munita di precipue competenze di carattere psicologico, non si esaurisce nell'indagine psicologica clinica, ma è esteso ai profili caratteriali e psicosomatici, (...) L'attività di verifica della Commissione formata dai periti selettori viene ad investire – con carattere di collegialità e in base a predefiniti e sperimentati tests intellettivi, di personalità e comportamentali, integrati da un colloquio – la complessiva personalità del candidato in funzione eminentemente prognostica del proficuo svolgimento del servizio di polizia e delle capacità di reagire in situazioni critiche. Tutto ciò in base a distinti parametri di valutazione che...investono il livello evolutivo, il controllo emotivo, la capacità intellettuale, l'adattabilità allo specifico contesto sociale e di lavoro. In esito a detti accertamenti deve, quindi, emergere il possesso di una personalità sufficientemente matura, con stabilità del tono dell'umore, di capacità di controllo delle proprie istanze istintuali, spiccato senso di responsabilità, avuto riguardo alle capacità di critica e di autocritica e al livello di autostima»* (T.A.R. Roma, Lazio, sez. I, 5.2.2018, n. 1451). In altri termini... *«la valutazione psico-attitudinale consiste in un complesso procedimento che mira ad accertare la propensione o l'attitudine del soggetto chiamato all'esplicitamento degli specifici e peculiari compiti cui verrà addetto una volta impiegato in seno ad una Forza di Polizia e che, a tal fine, ciò che conta è il giu-*

dizio complessivo che, al termine di detto procedimento, gli organi a ciò preposti hanno espresso sull'attitudine dell'aspirante (...)" (T.A.R. Roma, Lazio, sez. I, 4.12.2013, n. 10455)» (Cons. Stato, I, parere 30 gennaio 2022, n. 189).

Il giudizio di idoneità, sul piano attitudinale, al servizio in Polizia è, pertanto, il risultato di un processo di scansione globale della personalità del candidato *«la cui opinabilità è il fisiologico precipitato della natura non esatta della disciplina specialistica di riferimento»* (Cons. Stato, VI, 4 novembre 2002, n. 6004), sebbene *«l'alto margine di opinabilità ineliminabilmente intrinseco in questi giudizi»* sia compensato dalla necessità di *«un assoluto rigore metodologico nel formularli»* (Cons. Stato, II, 6 dicembre 2021, n. 8137), sicché le valutazioni tecnico-discrezionali possono rientrare nel sindacato giurisdizionale e, quindi, nell'orbita del potere di annullamento di cui all'art. 29 c.p.a. solo laddove degenerino in affermazioni *«affette da manifesta irragionevolezza ed abnormità (cfr. Cons. Stato, II, 24-12-2021, n. 8581), da incongruità, evidente contraddittorietà, errore o travisamento dei fatti (cfr. Cons. Stato, III, 6-6-2016, n. 2342)»* (Cons. Stato, I, parere 24 febbraio 2022, n. 430).

12.2. Tanto premesso, nel giudizio sotteso al provvedimento di esclusione impugnato non si riscontrano indizi dell'esistenza dei vizi denunciati, nei termini indicati dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata.

12.2.1. Innanzitutto, non è, neanche astrattamente, possibile ipotizzare la fattispecie della nullità di cui all'art. 21-*septies* della l. 241/1990 per difetto assoluto di attribuzione, invocata dal ricorrente per i presunti vizi di composizione della commissione.

L'eventuale presenza di commissari con qualifiche non pertinenti rispetto agli specifici accertamenti da eseguire integrerebbe, infatti, tutt'al più, gli estremi del vizio di incompetenza (relativa) di cui all'art. 21-*octies*, co. 1, della l. 241/1990, ridondando nell'annullabilità del provvedimento e non già nella sua nullità, predicabile, quest'ultima, *«...solo in caso di cosiddetta carenza di potere in astratto, ovvero quando la pubblica amministrazione esercita un potere che in realtà nessuna norma le attribuisce, essendo tale vizio configurabile solo nei casi "di scuola" in cui un atto non può essere radicalmente emanato da una autorità amministrativa, che non ha alcun potere nel settore, neppure condividendone la titolarità con un'altra amministrazione, risultando altrimenti un vizio di incompetenza»* (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 14 gennaio 2022, n. 272; nello stesso senso Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5266; Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5671; Sez. IV, 17 novembre 2015, n. 5228; Sez. V, 10 gennaio 2017, n. 45)» (Cons. Stato, IV, 2 marzo 2023, n. 2222).

12.2.2. Anche riqualificando la censura alla stregua di una domanda di annullamento per vizio di incompetenza, la stessa non potrebbe, comunque, essere condivisa, in quanto fondata sull'erroneo presupposto – dal quale muove, invero, l'intero ricorso – che il giudizio di idoneità attitudinale dipenda dalla mera assenza di patologie della sfera psichica, cioè delle cause ostative previste dalla tabella 1 allegata al d.m. 198/2003 e il cui accertamento è demandato alle commissioni mediche, e non dal possesso degli autonomi requisiti indicati dalla tabella 2 allegata al d.m. 198/2003 e valutati da psicologi e periti selettori. Il giudice d'appello, nella sua più autorevole composizione, ha, infatti, chiarito che «[i] *requisiti attitudinali sono ben diversi dai requisiti psichici e fisici. L'attitudine è la propensione – per disposizione naturale o acquisita con metodo e istruzione – a svolgere una certa attività che richiede doti non comuni, cioè che non tutti posseggono per la sola ragione di essere capaci al lavoro: solo chi ne è in possesso può svolgerla in maniera corretta... [sicché] “invalido”...è concetto riferibile (e conseguente) al riscontro di una patologia che incide sulla capacità materiale di fare qualcosa, mentre l'attitudine attiene all'idoneità personale e soggettiva a svolgere bene, con profitto ed in sicurezza una certa attività o funzione, a prescindere dalla sussistenza di profili patologici*» (v. anche Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2021, n. 519; Cons. Stato, sez. III, 6 giugno 2016, n. 2401» (Cons. Stato, Ad. Pl., 29 marzo 2023, n. 12).

Pertanto, il fatto che la commissione medica non abbia rinvenuto alcuna anomalia sul piano psicologico non significa che il sig. – *omissis* – sia dotato, solo per questo, dell'«attitudine» all'assunzione del ruolo di agente della Polizia di Stato, appartenendo i criteri di indagine a due discipline – rispettivamente, la psicologia clinica e la psicologia del lavoro – non sovrapponibili. Poiché il ricorrente è stato giudicato «non idoneo» per l'assenza dei requisiti attitudinali (e non di quelli sanitari) dalla commissione incaricata dell'accertamento degli stessi, non sussiste né alcun vizio di incompetenza né alcun elemento di contraddittorietà nell'operato dell'amministrazione.

12.2.3. Quanto alla lamentata difficoltà di comprendere le ragioni del giudizio di non idoneità, si rammenta che, secondo la giurisprudenza consolidata, «*i giudizi sull'attitudine professionale dei concorrenti, espressi dalle competenti Commissioni per gli accertamenti attitudinali, sono adeguatamente motivati, per relationem, mediante il rinvio agli atti contenuti nella cartella degli accertamenti attitudinali in particolare alle schede di rilevazione dei tratti di personalità... Si tratta di una “scheda di rilevazione” della presenza/assenza di alcuni caratteri che è sufficientemente analitica e che costituisce la sintesi di quanto rilevato nelle prove e soprattutto di quanto osservato durante il colloquio individuale. Quest'ultimo costituisce il*

momento centrale della valutazione delle caratteristiche personologiche in cui vengono approfonditi e verificati tutti quegli elementi ritenuti significativi per delineare il profilo attitudinale che emergono dalla batteria testologica e dal questionario informativo» (T.A.R. Roma, I-B, 11 settembre 2017, n. 9682).

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che le schede di valutazione, nelle quali sono riportate le osservazioni dei periti selettori sui risultati dei test e dei colloqui, diano sufficientemente conto dei tratti personologici e caratteriali del ricorrente che non consentono il suo proficuo inserimento nel ruolo degli agenti della Polizia di Stato. Durante il colloquio individuale lo psicologo ha, infatti, accertato che il sig. – *omissis* – è stato «*vago nelle argomentazioni*» e «*titubante*», carente «*di autodominio in situazioni stressanti*», discontinuo nei test intellettivi – ad alcuni dei quali («*visivi t.m.*» e parte dei «*test cognitivi*») il sig. – *omissis* – ha effettivamente ottenuto il giudizio di «scarso» – e «*poco assertivo*». Tali criticità sono state, poi, approfondite dalla commissione dinanzi alla quale si è svolto il colloquio collegiale, che ha confermato la presenza di un «disorientamento» nell'argomentare le proprie scelte, di note di insicurezza e di immaturità (livello evolutivo), l'assenza di disinvoltura e sicurezza interiore (controllo emotivo), la mancanza di un pensiero critico (capacità intellettuale) e della necessaria assertività (socialità). I giudizi riportati esprimono, quindi, ancorché sinteticamente, i profili critici rilevati, assolvendo pienamente all'obbligo di motivazione nei termini indicati dalla giurisprudenza amministrativa.

12.2.4. Oltre che le richiamate disposizioni di legge (art. 46 l. 121/1981), le stesse caratteristiche del giudizio attitudinale ostano, poi, a qualsiasi verifica affidata a soggetti terzi, ai sensi degli artt. 19 e 66 c.p.a., trattandosi di una valutazione che può essere compiuta solo dal personale interno all'amministrazione procedente a ciò specificatamente abilitato, in possesso delle infungibili competenze necessarie a stabilire se il profilo caratteriale del candidato possa conciliarsi con la peculiare organizzazione della quale intende far parte. 12.3. In conclusione, il ricorso è infondato e va rigettato.

13. Tenuto conto della natura della vicenda contenziosa, le spese vanno integralmente compensate tra le parti.

(1) In senso conforme, v. la giurisprudenza citata in motivazione: C. Stato, Sez. II, 24 dicembre 2021, n. 8581; *id.*, Sez. II, 6 dicembre 2021, n. 8137; *id.*, Sez. III, 6 giugno 2016, n. 2342, nonché C. Stato, Sez. I, parere 24 febbraio 2022, n. 430. Cfr. anche C. Stato, Sez. II, 30 novembre 2021 n. 7980; *id.*, 1° settembre 2021, n. 6177; *id.*, 12 maggio 2021, n. 3766.

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria - Reggio Calabria, sentenza 14 gennaio 2025, n. 33; Pres. C. Criscenti, Est. Gaglioli; X.X. (avv. M. Zezza, M. Scarano) c. Min. Difesa (Avv. Distr. Stato di Reggio Calabria)

Ordinamento militare – Carabinieri – Riscatto gratuito del periodo di studi universitari a fini pensionistici e stipendiali – Ufficiale del disciolto Corpo Forestale dello Stato inserito nel ruolo speciale ad esaurimento – Transito al ruolo normale in s.p.e. – Applicabilità (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1783, 2214-*quinquies*; d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 32)

Il beneficio del riscatto a titolo gratuito degli anni del corso di laurea frequentato (nella specie, da un ufficiale del disciolto Corpo Forestale dello Stato) prima dell'assunzione nel ruolo speciale ad esaurimento, si applica anche al caso del transito nel ruolo ordinario provenendo dal suddetto ruolo speciale. (1)

(*omissis*)

4. Il ricorso è manifestamente fondato.

5. Il Collegio intende dare continuità a quanto già affermato di recente con la propria pronuncia, non appellata, n. 269 pubblicata il 9.4.2024, peraltro nella medesima lunghezza d'onda della giurisprudenza di prime e di seconde cure (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 27.2.2024, n. 88; id., 1.12.2023, n. 372; id., 21.4.2023, n. 160; T.A.R. Liguria, Sez. I, 13.5.2024, n. 344; id., 30.7.2024, n. 554; v. anche Consiglio di Stato, Sez. II, 30.5.2024, n. 4841), che il Collegio intende quivi richiamare e alle quali si rimanda per ragioni di sinteticità ai sensi dell'art. 74 c.p.a.

6. L'apprezzamento della fondatezza del gravame passa dalla, sia pur sintetica, ricognizione della normativa di riferimento nonché della *ratio* alla stessa sottesa, per come di recente operata dalla giurisprudenza amministrativa in tema di riscatto del periodo di studi universitari, avuto specifico riguardo agli Ufficiali in servizio presso l'Arma dei Carabinieri.

6.1. Soccorre, a tale proposito la disposizione di cui all'art. 32 comma 1 d.P.R. n. 1092 del 1973 a norma del quale: «*Nei confronti degli ufficiali per la cui nomina in servizio permanente effettivo sia stato richiesto il possesso del diploma di laurea si computano tanti anni antecedenti alla data di conseguimento di detto titolo di studio quanti sono quelli corrispondenti alla durata legale dei relativi corsi*».

6.2. L'opzione esegetica offerta dall'amministrazione resistente, secondo cui tale norma riguarderebbe esclusivamente gli Ufficiali provenienti dai ruoli civili o dai ruoli inferiori, risulta estranea al tenore letterale della stessa, per come sopra trascritta.

Ed invero, tale disposizione, nel riferirsi, agli "*ufficiali per la cui nomina in servizio permanente effettivo sia stato richiesto il possesso del diploma di laurea*" non opera alcun distinguo circa il ruolo di provenienza dell'Ufficiale in parola, facendo esclusivo riferimento a due requisiti oggettivi, coincidenti:

- con la qualifica di Ufficiale militare in servizio permanente effettivo (s.p.e.) in essere al momento della presentazione della richiesta di riscatto del corso di studi universitari;

- con la condizione che per la nomina ad Ufficiale in s.p.e. sia stata necessaria la laurea.

6.3. Il riconoscimento del diritto in contestazione in capo agli Ufficiali militari che, indipendentemente dal ruolo di "provenienza", soddisfino siffatto duplice requisito oggettivo risulta, del resto, coerente:

- con la disciplina dell'istituto del riscatto del periodo di studi universitari, il quale, per come precisato dalla giurisprudenza, è consentito soltanto se il diploma di laurea ha costituito condizione necessaria per l'ammissione in servizio (art. 13 del d.P.R. n. 1092/1973) ovvero se il diploma è stato considerato ai fini degli sviluppi di carriera, successivamente all'immissione in servizio (art. 2, ult. comma, del d.l. 1 ottobre 1982, n. 694, conv. con l. 29 novembre 1982, n. 881; cfr. in proposito Cass. civ., Sez. lav., 23 giugno 1999, n. 6443; C.d.S., Sez. IV, n. 6705/2005, cit.; id., Sez. VI, 12 agosto 2002, n. 4162);

- con la *ratio legis* sottesa alla disposizione speciale in esame, coincidente con l'esigenza tanto di incentivare l'accesso nella P.A. di personale idoneo per preparazione e cultura quanto con quella di evitare la penalizzazione dei lavoratori che abbiano dovuto ritardare l'inizio della loro attività onde acquisire il titolo necessario per essere ammessi all'impiego (cfr. in proposito Cons. Stato, sez. II, 28.12.2021, n. 8680 che richiama Corte cost., 12 aprile 1996, n. 112).

6.4. Per completezza, come affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. II, 28.12.2021 n. 8680 e da ultimo, id., sentenza n. 4841 del 30.5.2024), il concetto di "regime di quiescenza" risulta essere più ampio di quello di "trattamento di quiescenza", ricomprendendo in sé anche il riscatto; quest'ultimo, infatti, va incluso nel regime della quiescenza complessivamente inteso, incidendo sui periodi computabili e, per l'effetto, sull'importo del trattamento e, si aggiunge, anche sulle modalità di acquisizione.

Affermano condivisibilmente le sentenze da ultimo citate che “il riscatto del periodo della durata legale del corso di laurea non può ricondursi solo a una questione di “regime di quiescenza”, poiché lo stesso, ancor prima che incidere sul predetto regime, incide sul computo dell’anzianità di servizio e, con esso, sulla stessa carriera del dipendente: pertanto, pur coinvolgendo il regime di quiescenza, la questione della possibilità o meno per i dipendenti già appartenenti al Corpo Forestale dello Stato transitati nell’Arma dei Carabinieri, di beneficiare del riscatto *ex art. 32 del d.P.R. n. 1092/1973*, non si esaurisce in una mera questione di quiescenza, ma la travalica”. Ciò comporta che, in base alla disciplina introdotta dall’art. 2, ultimo comma, del d.l. n. 694/1982 (conv. con l. n. 881/1982), “il riscatto degli anni di studio universitario può essere disposto non solo se la laurea abbia costituito una condizione richiesta per l’accesso alla carriera, ma anche se sia stata considerata ai fini di successivi sviluppi di carriera: il che, a ben guardare, è proprio quanto si è verificato per il personale del Corpo Forestale dello Stato, per il quale il transito nell’Arma dei Carabinieri si è configurato quale una delle tappe degli sviluppi ulteriori di carriera ... Pertanto, non appare ragionevole, né conforme alla normativa ora citata, negare al suddetto personale il beneficio del riscatto *ex art. 32 del d.P.R. n. 1092/1973*”, che non può che avvenire a titolo gratuito laddove il militare, già ufficiale del disciolto Corpo Forestale dello Stato, abbia acquisito, come nel caso in specie, il titolo di studio (laurea) necessario per l’accesso alla carriera.

7. Orbene, nel caso in esame, l’odierno ricorrente è transitato dal Ruolo Speciale ad esaurimento al Ruolo Normale dell’Arma dei Carabinieri ai sensi della disposizione di cui all’art. 2214-*quinquies*, comma I, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (rubricata “*Transito dal ruolo speciale a esaurimento al ruolo normale dell’Arma dei carabinieri*”), in forza della quale “*In sede di prima applicazione, sino al 30 ottobre 2017, gli ufficiali in servizio permanente del ruolo speciale a esaurimento dell’Arma dei carabinieri, aventi anzianità di spallina uguale o successiva al 1° gennaio 1994, che rivestono il grado da sottotenente a tenente colonnello incluso, in possesso di laurea magistrale o titolo equipollente stabilita con determinazione del Comandante generale dell’Arma dei carabinieri, sono ammessi al transito di cui all’articolo 2212-decies* – ovvero al trasferimento nel ruolo normale degli ufficiali in servizio permanente dell’Arma dei carabinieri – *secondo modalità stabilite con determinazione ministeriale*”.

7.1. Il “*possesso di laurea magistrale o titolo equipollente*” costituiva, quindi, *ex lege* un requisito imprescindibile affinché l’Ufficiale in servizio permanente del ruolo speciale a esaurimento transitasse nel Ruolo Normale degli Ufficiali in servizio permanente dell’Arma dei Carabinieri.

(*omissis*)

7.4. D'altra parte, per come dedotto in ricorso, l'opzione esegetica offerta dall'amministrazione – la quale ha, comunque, avvertito l'esigenza di promuovere un approfondimento sul tema, per come evincibile dalle considerazioni finali del provvedimento impugnato – legittimerebbe all'interno della medesima categoria di Ufficiali in servizio permanente del ruolo normale dell'Arma dei Carabinieri discriminazioni oggettive prive di plausibili giustificazioni (cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sez., I, 27.2.2024, n. 88; id. 21.4.2023, n. 160).

8. In conclusione, il ricorso è fondato e, come tale, deve essere accolto.

(*omissis*)

(1) Il TAR Calabria conferma l'orientamento predominante in giurisprudenza, ampiamente citata in motivazione, favorevole a riconoscere il beneficio del riscatto gratuito degli anni di laurea, su cui v. TAR Liguria, sez. I, 30 luglio 2024, n. 534, in questa *Rivista* 2024, n. 2, Parte II, p. 184, anche nel caso di provenienza dal ruolo speciale ad esaurimento.

In senso difforme, TAR Abruzzo-Pescara, sez. I, 7 gennaio 2025, n. 1, che ha dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo spettare la giurisdizione sulla domanda di riscatto alla Corte dei Conti, come da sentenza della Cass., S.U., n. 11849/2016. Per riferimenti sul punto, v. nota redazionale a C. App. Roma, sez. lav., 8 gennaio 2025, n. 51, in questo stesso numero, Parte IV, Altre Giurisdizioni.

In esito all'approfondimento della questione, menzionato in motivazione, l'Amministrazione ha manifestato l'intenzione di non impugnare le sentenze in materia e accogliere le istanze nel concorso degli altri requisiti di legge.

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I (Stralcio), sentenza 16 dicembre 2024, n. 22628; Pres. G. Daniele, Est. Francavilla; X.X. (avv. G. Quadrini) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Carabinieri – Personale divenuto non idoneo al servizio militare per lesioni – Trasferimento a domanda nel personale civile del Ministero – Divieto di restituzione ai ruoli militari – Legittimità (d.m. 18 aprile 2002, n. 22680, art. 2, comma

9; l. 28 luglio 1999, n. 209, art. 19; d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 132; Cost., art. 3)

Il divieto di riammissione nel ruolo di provenienza del personale militare, transitato a domanda nei ruoli civili per sopravvenuta inidoneità da lesioni, è legittimo e non contrasta con i principi costituzionali. (1)

(omissis)

7. Il ricorso è infondato.

Preliminarmente, è opportuno precisare che l'art. 1, comma 1, del Decreto Ministeriale 18 aprile 2002, n. 22680, stabilisce che "Il personale delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri giudicato non idoneo al servizio militare incondizionato per lesioni dipendenti o non da causa di servizio transita, a domanda, nelle corrispondenti aree funzionali del personale civile del Ministero della difesa, secondo la corrispondenza definita nell'annessa tabella A, sempreché l'infermità accertata ne consenta l'ulteriore impiego". Prosegue all'art. 2 illustrando la disciplina delle modalità di transito e, precisamente, al comma 9, dispone che "il militare trasferito nei ruoli del personale civile del Ministero della difesa non può essere riammesso nel ruolo di provenienza". Tale disciplina è stata adottata sulla base dell'art. 19, comma 5, della legge n. 266/1999 ed è sopravvissuta alla parziale abrogazione della norma primaria (con unica salvezza del personale della Guardia di finanza) disposta dal codice dell'Ordinamento Militare a partire dalla sua entrata in vigore (decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, pubblicato sulla G.U. n. 106 dell'8 maggio 2010).

Nel caso di specie, parte ricorrente impugna, unitamente al provvedimento del Ministero della Difesa con il quale gli è stata negata la riammissione in servizio, la presupposta disposizione di cui all'art. 2, comma 9, del d.m. 18.4.2002 in quanto avrebbe violato i principi affermati in tema di riassunzione in servizio dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 294 del 13 novembre 2009, secondo cui andrebbe ammessa la riammissione in servizio una volta intervenuta la guarigione.

La medesima parte ricorrente deduce che gli affermati principi costituiscono criteri guida nell'esercizio della potestà regolamentare di cui all'art. 14, c. 5 della legge 28 luglio 1999, n. 266 di riordino del personale militare che l'Amministrazione avrebbe immotivatamente disatteso.

In particolare, parte ricorrente, richiama il precedente giurisprudenziale favorevole di questa Sezione n. 9416/2012, indicando che i principi affermati dalla Corte Costituzionale sarebbero applicabili anche nell'ordinamento militare, e che risulta irragionevole una disciplina che priva l'Amministrazione della potestà di valutare, di volta in volta, la sussistenza

in concreto dell'interesse pubblico ad avvalersi nuovamente della prestazione di lavoro del richiedente e, considerata la specificità dell'ordinamento militare, la possibilità di un reinserimento del lavoratore nel ruolo di provenienza sulla scorta di valutazioni ampiamente discrezionali dell'Amministrazione in ordine alle esigenze organizzative e di servizio.

Tuttavia, come già evidenziato da questo Tribunale (cfr. sez. I-*bis* sentenza n. 6807 del 30 maggio 2019 e n. 2592 del 3 marzo 2021), il precedente di questa Sezione richiamato dalla parte ricorrente è stato riformato dalla sentenza di appello del Consiglio di Stato n. 2514 del 2018, che ha affermato dei principi in materia che il medesimo Collegio ritiene di dover far propri e, in particolare, ha rilevato che la disposizione regolamentare del d.m. 18.4.2002, posta a base dei provvedimenti amministrativi gravati e a sua volta impugnata in questa sede, non è in contrasto con i principi enunciati dalla Corte Costituzionale, né rappresenta la manifestazione di un irragionevole esercizio della discrezionalità amministrativa.

La motivazione addotta dal Consiglio di Stato a sostegno della legittimità della previsione del d.m. 18.4.2002 – che non consente la riammissione in servizio del personale transitato nei ruoli civili – fatta propria da questo T.A.R., rinviene la propria *ratio* nel particolare *status* dell'ufficiale in servizio permanente, per il quale il legislatore prevede peculiari forme di selezione attitudinale, di addestramento e di formazione professionale, in connessione con i compiti che la Repubblica assegna alle Forze armate e, nel regolare la cessazione dal servizio permanente a domanda dell'interessato, ignora del tutto l'istituto della riammissione in servizio.

In tal senso, non è prevista un'autonoma disciplina né norme di rinvio a quella vigente per il personale civile dello Stato. In particolare, la disposizione primaria *ex art. 14*, comma 5, della legge n. 266/1999 che prevede il transito nei ruoli civili dei soggetti divenuti inidonei è una norma speciale attributiva di un vantaggio e non suscettibile di applicazioni estensive, non avendo ragion d'essere il passaggio inverso, anche considerando gli effetti potenzialmente dirompenti che potrebbe comportare un tale rientro nei ranghi.

L'art. 132 t.u., che parte ricorrente ritiene applicabile nel caso di specie, riguarda infatti i soli impiegati civili dello Stato e non è estensibile per analogia ad un rapporto di lavoro militare che è oggetto di una normativa speciale e organica, così come espressamente sancito dall'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 19.

Ne consegue che l'ordinamento militare non contempla la possibilità che un militare cessato dal servizio permanente a domanda possa esservi in seguito riammesso (C.G.A.R.S. 16 febbraio 2011, n. 135; Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2015, n. 2225; Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2017, n. 3330). Non ravvede, dunque, il Collegio, motivi ostativi all'applicazione

dei medesimi principi nell'ambito dell'organizzazione militare. A tale riguardo non valgono in senso contrario gli articoli 961 e 935-*bis* del codice dell'Ordinamento Militare recanti norme palesemente eccezionali, come tali insuscettibili di interpretazione analogica; neppure potrebbe essere valorizzato l'art. 795 in quanto si tratta di disposizione che si limita a dettare le modalità operative e concrete della "riammissione in ruolo" di militari in precedenza cessati e che, pertanto, non ha autonoma portata innovativa sulla ipotetica ammissibilità di tale "riammissione in ruolo" (fattispecie, oltretutto, non solo lessicalmente diversa dall'anelata "riammissione in servizio"). Inoltre, non può trovare applicazione l'art. 132 del t.u. n. 3/1957 che prevede la generale possibilità di riammissione in servizio per gli impiegati civili dello Stato, poiché le norme dell'ordinamento militare, in virtù del carattere tendenzialmente compiuto e autosufficiente dello stesso, "non solo derogano a quelle poste per la generalità degli impiegati dello Stato, ma si configurano come un sistema di rapporti sostanzialmente diverso e chiuso rispetto alle immissioni della disciplina comune" (C.G.A.R.S. n. 135/2011), differenziandosi, altresì, dal Corpo di Polizia penitenziaria (Corte cost. sent. n. 249/2009) che, pur nelle sue specificità, si muove tendenzialmente sul piano della disciplina comune del pubblico impiego.

Il Collegio, pertanto, richiamando i precedenti di questo Tribunale (sentenza n. 6807/2019 e n. 2592/2021), ritiene che la restrizione della riammissione in servizio nei ruoli di provenienza del militare trasferito nei ruoli del personale civile è costituzionalmente legittima anche in considerazione dei pertinenti precedenti della Corte costituzionale, orientati a valorizzare la peculiarità di determinati *status* (ord. 30 gennaio 2002, n. 10, in tema di magistrati cessati a domanda dal servizio; ord. 25 novembre 2005, n. 430, in tema di ufficiali cessati a domanda dal servizio permanente) e deve escludersi che la norma denunciata, nella parte in cui non prevede che l'Amministrazione della difesa possa riassumere in servizio l'ufficiale cessato a domanda dal servizio permanente effettivo e transitato nei ruoli civili, sia manifestamente irragionevole o arbitraria o contrasti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

8. Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto. Sussistono giuste ragioni per compensare tra le parti le spese di lite.

(*omissis*)

(1) Giurisprudenza costante, come riportato in motivazione, sulla legittimità del divieto di andata-ritorno tra il ruolo militare a quelli civili: C. Stato, Sez. IV, 6 luglio 2017, n. 3330; *id.*, 4 maggio 2015, n. 2225;

C.G.A.R.S., 16 febbraio 2011, n. 135; Tar Lazio, Sez. I-*bis*, 3 marzo 2021, n. 2592; *id.*, 30 maggio 2019, n. 6807. *Contra*, Tar Lazio, Sez. I, 13 aprile 2012, n. 9416, riformata peraltro in appello da C. Stato, Sez. IV, 26 aprile 2018, n. 2514.

La procedura di transito nei ruoli civili dell'Amministrazione della Difesa è regolata dalla nuova circolare del Ministero della Difesa M_D A0582CC REG2023 0051229 25.7.2023, entrata in vigore dal 1° settembre 2023, commentata da S. MAIELLA - P. CARBUTTI, *Transito nei ruoli civili dei militari riformati*, in *www.avvocatoamministrativoemilitare* / 9 agosto 2023.

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I-*bis*, sentenza 15 novembre 2024, n. 20322; Pres. G. Iannini, Est. Cavallari; X.X. e altri (avv. S. Russo) c. Min. Difesa, Giustizia, Economia e Finanze, ARAN e altri (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Forze armate – Ricorso collettivo – Condizioni di ammissibilità – Fattispecie (C.p.a., art. 32, 35) Ordinamento militare – Forze armate – Contrattazione collettiva – Diffida a riprendere e concludere le procedure di contrattazione – Ricorso collettivo contro il silenzio della P.A. – Difetto di legittimazione attiva dei singoli dipendenti (C.p.a., art. 31, 117)

È inammissibile il ricorso collettivo di dipendenti delle Forze armate che non consenta di accertare la sussistenza delle condizioni di legittimazione e di interesse di ciascuno dei ricorrenti (nella specie, mancavano le indicazioni dell'inquadramento e dell'anzianità di servizio da ciascuno maturata, nonché dell'effettiva sede di assegnazione, del periodo di servizio prestato durante l'intero arco temporale del c.d. blocco stipendiale e degli sviluppi di carriera avuti in detto periodo). (1)

La legittimazione ad impugnare il silenzio della P. A., prestato sulla diffida di dipendenti delle Forze armate alla ripresa e alla conclusione delle procedure di contrattazione collettiva, compete esclusivamente alle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative ed ai Comitati centrali di rappresentanza, quali organismi esponenti di interessi collettivi, portatori di un interesse legittimo procedimentale. (2)

(omissis)

6. Il Collegio, nel condividere l'eccezione in rito sul punto sollevata dalle resistenti amministrazioni nell'ambito della prodotta memoria difensiva, ravvisa l'inammissibilità del proposto ricorso attesa la mancata sussistenza, nella specie, delle condizioni necessarie per la proposizione del ricorso in forma collettiva, come già affermato nell'ambito di precedenti pronunciamenti resi dalla Sezione su censure di analogo tenore relative alla medesima fattispecie per cui è causa (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I-*bis*, sentenze 8 luglio 2024, n. 13676 e 25 marzo 2022, n. 3406).

6.1. Al riguardo, si intende ribadire che il ricorso in forma collettiva, presentato da una pluralità di soggetti con un unico atto, è proponibile soltanto quando vi sia omogeneità delle posizioni soggettive fra gli interessi dei ricorrenti e identità di situazioni sostanziali e processuali (al riguardo, cfr. *ex multis* Cons. St., sez. IV, sent. 9 agosto 2021, n. 5801 e Cons. St., sez. III, sent. 21 maggio 2021, n. 3964).

Secondo il consolidato orientamento accolto dalla giurisprudenza amministrativa, il ricorso giurisdizionale collettivo è ammissibile ove sussistano, cumulativamente, un requisito di segno negativo, consistente nell'assenza di una situazione di conflittualità di interessi, anche solo potenziale, per effetto della quale l'accoglimento della domanda di alcuni dei ricorrenti sarebbe logicamente incompatibile con l'accoglimento delle istanze degli altri, nonché un requisito di carattere positivo, rappresentato dall'identità delle posizioni sostanziali e processuali dei ricorrenti, essendo necessario che le domande giurisdizionali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e che vengano censurati per gli stessi motivi (in tal senso, cfr. *ex multis* Cons. St., sez. IV, sent. 18 marzo 2021, n. 2341).

7. Ciò posto, va evidenziato che nel caso di specie – come altresì dedotto dalle resistenti amministrazioni nell'ambito della prodotta memoria difensiva – la pretesa soggettiva azionata involge una molteplicità di ricorrenti, in misura pari all'incirca a quasi seicento soggetti, i quali affermano di essere dipendenti in servizio presso diverse Forze Armate (rispettivamente, la Polizia penitenziaria, i Carabinieri e la Guardia di Finanza) e, sulla base della prospettata inerzia delle amministrazioni di appartenenza a fronte della declaratoria di illegittimità sopravvenuta, ad opera dell'invocata sentenza della Corte Costituzionale n. 178/2015, del regime di sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014 in punto di crescita del trattamento economico del personale, agiscono – tutti indistintamente – per ottenere la condanna delle medesime amministrazioni al risarcimento del danno asseritamente subito e alla corrispondenza di un equo indennizzo nonché dell'indennità di vacanza contrattuale

spettante, nonché alla ripresa della contrattazione collettiva per l'anzidetta parte economica e alla conclusione delle relative procedure negoziali.

7.1. Dal tenore del proposto ricorso con l'unita documentazione emerge, dunque, l'omessa allegazione di elementi specifici riferiti alla posizione di ciascun ricorrente: manca, in particolare, oltre alla dimostrazione in ordine all'affermata qualità di dipendente presso le individuate amministrazioni, l'indicazione del relativo inquadramento e dell'anzianità di servizio maturata, nonché dell'effettiva sede di assegnazione; inoltre, non è possibile desumere se tutti i ricorrenti abbiano prestato servizio per l'intero arco temporale del c.d. blocco stipendiale e quali sviluppi di carriera gli stessi abbiano avuto durante il blocco senza poter percepire il corrispondente incremento retributivo. L'omessa allegazione dei richiamati elementi, che inevitabilmente vanno a delineare la posizione di ciascuno dei ricorrenti sul piano delle pretese retributive eventualmente spettanti, rivela indubbiamente l'indeterminatezza delle singole posizioni azionate.

7.2. Come evidenziato nell'ambito del recente pronunciamento della Sezione sopra menzionato (cfr. sent. n. 13676/2024, cit.), possono sul punto richiamarsi le considerazioni espresse in seno al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui “... *chi agisce in giudizio a tutela di un proprio diritto anche in un ricorso collettivo deve indicare e allegare tutti gli elementi, dati e documenti idonei a sostenere la sua pretesa*” con la conseguenza che deve ritenersi “... *inammissibile il ricorso collettivo che non consenta di accertare la sussistenza delle condizioni di legittimazione e di interesse di ciascuno dei ricorrenti, in quanto ciò impedisce al giudice di controllare il concreto e personale interesse di ciascuno di loro, l'omogeneità delle loro posizioni e la concreta fondatezza della domanda*” (in tal senso, cfr. Cons. St., sez. II, sent. 18 aprile 2023, n. 3916). Nella delineata prospettiva, è stato rilevato in particolare come “... *l'attenuazione nel processo amministrativo del principio dispositivo non può tradursi in uno svuotamento dell'onere probatorio e del connesso e pregiudiziale dovere di allegare, con specificità e precisione, i fatti costitutivi della domanda*”, precisando al riguardo che “... *costituisce onere dei ricorrenti, che vogliano avvalersi della forma del ricorso collettivo, indicare e allegare tutti gli elementi, i dati e i documenti idonei a sostenere la pretesa, domandando al giudice di accertare in concreto la sussistenza dei fatti dedotti*” (in tal senso, cfr. Cons. St., sent. n. 3916/2023, cit.; in termini analoghi, cfr. altresì il precedente pronunciamento ivi espressamente richiamato, di cui al Cons. St., sez. IV, sent. 21.2.2023, n. 1775).

7.3. L'assoluta indeterminatezza delle singole posizioni azionate nella specie determina, di conseguenza, l'inammissibilità del proposto ricorso,

traducendosi nella mancata sussistenza delle condizioni necessarie per la proponibilità del ricorso in forma collettiva, alla stregua del consolidato orientamento giurisprudenziale sopra richiamato.

8. La ravvisata inammissibilità discende altresì da una ulteriore circostanza, strettamente correlata all'evidenziata indeterminatezza delle singole posizioni azionate, rappresentata in particolare dall'omessa allegazione dei dati relativi alla sede di servizio dei soggetti ricorrenti al momento della proposizione del ricorso. Tale circostanza, infatti, preclude l'accertamento della competenza di questo Tribunale a decidere la controversia in relazione alla posizione di ciascuno dei soggetti ricorrenti, trovando applicazione nel caso di specie il criterio posto dall'articolo 13, comma 2, cod. proc. amm., che individua la competenza in base alla sede di servizio del dipendente. Al riguardo, nel richiamarsi all'orientamento giurisprudenziale secondo cui, laddove il ricorso collettivo sia proposto innanzi a un Tribunale Amministrativo competente soltanto con riguardo ad alcuni ricorrenti (e non ad altri) l'intero gravame va ritenuto nel suo complesso inammissibile per assenza del requisito rappresentato dalla necessaria identità delle posizioni processuali di quanti agiscono in giudizio, occorre rilevare come nella presente sede emerga più radicalmente la mancanza stessa – a monte – di specifici elementi idonei a consentire la verifica in ordine alla competenza a decidere la controversia in relazione alla posizione di ciascuno dei soggetti ricorrenti (in termini analoghi, cfr. il precedente pronunciamento della Sezione sopra richiamato, di cui alla citata sentenza n. 13676/2024).

9. Per completezza espositiva il Collegio intende altresì evidenziare come nel caso di specie il proposto ricorso sarebbe inammissibile, per la parte relativa alla domanda diretta ad ottenere la condanna delle intime amministrazioni – previo accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dalle medesime amministrazioni a fronte della diffida sul punto rivolta dagli odierni ricorrenti – alla ripresa e alla conclusione delle procedure di contrattazione collettiva in relazione al trattamento economico del personale dipendente, anche in ragione dell'ulteriore profilo rappresentato dal difetto di legittimazione attiva in capo ai ricorrenti stessi. Come chiarito nell'ambito di un precedente pronunciamento reso dalla Sezione sul medesimo profilo in rilievo (afferente alla contrattazione collettiva nel pubblico impiego), *“la legittimazione ad impugnare il silenzio nella materia “de qua” va ... riconosciuta alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative ... ed ai Comitati centrali di rappresentanza ..., quali organismi esponenti di interessi collettivi, portatori, quantomeno, di un interesse legittimo procedimentale e pertanto chiamati e legittimati a partecipare ai predetti procedimenti e ad agire contro l'inerzia dei competenti organi del-*

l'amministrazione attraverso l'unico strumento possibile, ovvero sia l'azione avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.", potendo sul punto richiamare le considerazioni espresse in seno al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui "... i dipendenti pubblici destinatari dell'attività contrattuale collettiva e del decreto presidenziale di recepimento degli esiti della procedura di concertazione sono titolari di un interesse "finale" e del tutto indiretto e riflesso, e non già di un interesse concreto, attuale e direttamente tutelabile in ordine all'avvio ed alla conclusione dei procedimenti negoziali di cui all'art. 67, d.P.R. 16 marzo 1999 n. 254, che appartiene esclusivamente alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (quanto alle forze di polizia ad ordinamento civile) e ai comitati centrali di rappresentanza, sempre quali organismi esponenziali di interessi collettivi (quanto alle forze di polizia ad ordinamento militare e al personale delle forze armate), chiamate a partecipare ai predetti procedimenti" (in tal senso, cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I-bis, sent. n. 3406/2022, cit., in specie punto 13).

10. Per le esposte ragioni, va in conclusione dichiarata l'inammissibilità del proposto ricorso.

(omissis)

(1, 2) In senso conforme, cfr.: C. Stato, Sez. II, 18 aprile 2023, n. 3916; C. Stato, Sez. IV, 21 febbraio 2023, n. 1775; *id.*, Sez. IV, 9 agosto 2021, n. 5801; *id.*, Sez. III, 21 maggio 2021, n. 3964; *id.*, Sez. IV, 18 marzo 2021, n. 2341; *id.*, Sez. III, 21 aprile 2017, n. 1866; *id.*, Sez. VI, 18 febbraio 2015, n. 831; *id.*, Sez. III, 20 maggio 2014, n. 2581; *id.*, Sez. IV, 29 dicembre 2011, n. 6990, nonché TAR Lazio-Roma, sez. I-bis, 8 luglio 2024, n. 13676; TAR Campania, sez. III, 13 marzo 2023, n. 1590; TAR Lazio-Roma, sez. I-bis, 25 marzo 2022, n. 3406. In senso conforme, oltre a Tar Lazio-Roma, sez. I-bis, 25 marzo 2022, n. 3406, richiamata in motivazione, cfr.: *id.*, 21 luglio 2021, n. 8677; *id.*, 15 aprile 2021, n. 4430 e n. 4431; *id.*, sez. I Stralcio, 1° febbraio 2021, n. 1292; C. Stato, Sez. IV, 24 ottobre 2011, n. 5697.

SEZIONE SECONDA

Corte dei Conti

Corte dei conti, Sez. II giur. centrale di Appello, sentenza 19 marzo 2025, n. 59; Pres. D. Acanfora, Est. Razzano; X.X. (avv. M. Pavanetto) c. Inps (avv. G. Giannico)

Pensione civile e militare – Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco – Personale appartenente ai ruoli logistico-gestionali – Trattamento pensionistico parametrato a quello militare – Inapplicabilità (d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 54, 61; d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139, art. 35)

Al personale dei Vigili del Fuoco appartenente ai ruoli logistico-gestionali, che svolge funzioni eminentemente amministrative, non è applicabile il trattamento pensionistico parametrato a quello militare. (1)

(omissis)

La Sezione territoriale, con la gravata sentenza, ha respinto il ricorso promosso dall'odierna appellante volto alla declaratoria del diritto al ricalcolo della quota retributiva del trattamento pensionistico *ex* art. 54 d.P.R. n. 1092/1973, quale *ex* appartenente al Corpo dei Vigili del Fuoco (d'ora in avanti CNVVF), non disponendo la stessa lo *status* di "militare".

(omissis)

2. Nel merito l'appello è infondato e non merita accoglimento.

Non v'è dubbio che appare consolidato l'orientamento giurisprudenziale, anche di questa Sezione (*ex plurimis* Sez. II centr. app. n. 3 del 2025 che richiama Sez. II centr. app. nn. 52, 53, 132 del 2024, 13, 14, 72, 101, 200 del 2023, 624, 532, 501 del 2022, 389/2021; Sez. I app., n. 91/2022; Sez. III app., n. 85/2022 e n. 280/2021) alla cui stregua si è ritenuto estensibile la disciplina dell'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 agli appartenenti al CNVVF.

Occorre, tuttavia, delimitare l'esatto perimetro di tale opzione ermeneutica e, a tale scopo, bisogna recuperare l'evoluzione normativa, almeno nelle sue linee essenziali.

Il CNVVF nasce con la legge 27 dicembre 1941 n. 1570 con stampo prevalentemente militare ma con la legge 13 maggio 1961 n. 469 è stato avviato un progressivo processo di “smilitarizzazione” del Corpo *de quo*, con applicazione, per tutti coloro che erano in organico, delle norme inserite nel Testo unico degli impiegati civili dello Stato. Con la successiva legge 31 ottobre 1961 n. 1169, è stato istituito il Ruolo Tecnico Antincendi, comprendente una carriera direttiva e una di concetto.

Dopo il riordino delle funzioni con legge 8 dicembre 1970 n. 996, i servizi espletati dai Vigili del fuoco hanno assunto una caratterizzazione più marcatamente civile con la legge 27 dicembre 1973, n. 850: scompaiono le vecchie denominazioni di origine militare del personale permanente operativo (“Ufficiali”, “Sottufficiali” o altro), e l’organico del CNVVF, con compiti strettamente operativi, viene ad essere così composto: *a*) Carriera direttiva: Dirigenti e Ispettori (ruolo tecnico); *b*) Carriera di concetto: Geometri e periti (ruolo tecnico); *c*) Carriera dei capo reparto e dei capo squadra; *d*) Carriera dei vigili. Per la prima volta, inoltre, in organico compare il personale del ruolo amministrativo-contabile con funzioni di supporto al Corpo.

Tale netta distinzione tra personale con funzioni operative e personale *stricto sensu* “amministrativo” è fondamentale per la comprensione del trattamento pensionistico.

Dopo soli due giorni, infatti, viene pubblicato il d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092, il cui art. 61 – nell’ambito del titolo III Capo III dedicato al trattamento di quiescenza applicabile al personale militare (Capo II) – viene dedicato ai “Servizi antincendi e corpo forestale”, prevedendo che “*Al personale del ruolo tecnico della carriera direttiva e al personale della carriera di concetto dei servizi antincendi si applicano le disposizioni del presente capo concernenti gli ufficiali*” (comma 1) e che (comma 3) “*Al personale della carriera dei capi reparto e capi squadra e della carriera dei vigili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ... si applicano le disposizioni stabilite nel presente capo per le corrispondenti categorie di militari; per il caso di dimissioni si applica il terzo comma dell’art. 52*”.

La norma si riferisce chiaramente al solo personale avente compiti “operativi”, assimilabili a quelli “militari”, tanto da poterne ritenere estensibile il trattamento di quiescenza, ma con netta esclusione del personale addetto all’area amministrativa.

Tutti gli aspetti riguardanti lo stato giuridico, economico, ordinamentale ed organizzativo di detto personale è rimasto disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in particolare, da quelli della specifica area di contrattazione riguardante il comparto delle Amministrazioni autonome dello Stato (Aziende), posto che il d.lgs. n. 165/2001 non ha an-

noverato tra il personale escluso dalla privatizzazione del rapporto di lavoro i dipendenti del CNVVF.

Il CCNL comparto Aziende personale non dirigente, parte normativa 1998/2001, sottoscritto in data 24 maggio 2000, rinvia al nuovo sistema di classificazione del personale articolato nelle aree A, B e C e suddivise in tre settori: settore operativo, settore aeronavigante e settore dei servizi amministrativi, tecnici e informatici. Tale classificazione è rimasta in vigore, pur dopo l'entrata in vigore della legge 30 settembre 2004, n. 252, il cui art. 1, che, nell'aggiungere il comma 1-*bis* all'articolo 3 del d.lgs. n. 165/2001, ha modificato la disciplina ed ha previsto che il rapporto di lavoro del personale del CNVVF (escluso il personale volontario e quello di leva) sia regolato da norme di diritto pubblico e, quindi, secondo autonome disposizioni ordinamentali.

Il successivo articolo 2 della medesima legge ha demandato al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi per la disciplina dei contenuti del rapporto di impiego del personale in esame e del relativo trattamento economico, con riserva di continuare ad applicare, fino alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, le disposizioni normative e contrattuali vigenti.

Come precisato proprio nella circolare INPDAP n. 40 del 13 settembre 2005, i *“dipendenti dei settori operativo ed aeronavigante sono destinatari delle normative dirette alla generalità degli impiegati civili dello Stato ma nei loro confronti trovano applicazione anche norme speciali, vale a dire riguardanti esclusivamente il CNVVF ed il personale militare. Ciò in quanto, originariamente tale Corpo aveva un organico costituito da ufficiali, sottufficiali, vigili scelti e vigili considerati ufficiali di polizia giudiziaria (ufficiali e sottufficiali) ed agenti di polizia giudiziaria (vigili scelti e vigili)”*.

Al contrario, il personale amministrativo svolge funzioni di supporto alle attività prettamente operative e, ai fini pensionistici, è destinatario delle disposizioni vigenti per il personale civile dello Stato di cui al d.P.R. n. 1092/1973 e successive modificazioni ed integrazioni; per esplicita disposizione normativa (articolo 33, comma 2, della legge n. 930/1980) nei confronti di questo personale non trovano applicazione le particolari disposizioni legislative derogatorie che riguardano il personale del CNVVF, in considerazione dei particolari compiti operativi che ad esso sono affidati.

Peraltro, tra il personale del supporto amministrativo rientrano anche coloro che per effetto di quanto disposto dagli articoli 21 e 22 della già citata legge n. 930/1980 sono transitati dalle amministrazioni provinciali ai comandi provinciali del CNVVF per i quali, ai fini pensionistici e previdenziali, continua a sussistere il mantenimento dell'obbligo di iscrizione alla CPDEL (articolo 28).

In attuazione dell'articolo 2 della l. 30 settembre 2004, n. 252 e nell'ambito della riorganizzazione dell'ordinamento del Corpo *de quo*, finalizzata ad adeguare il regime di impiego sia alla natura civile che alla nuova regolamentazione dell'impiego alla dipendenza da Amministrazioni pubbliche, è stato emanato il decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 (recante "Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco") – modificato prima dal d.lgs. 29 maggio 2017, n. 97 e successivamente dal d.lgs. 6 ottobre 2018, n. 127 – che ha continuato a distinguere il personale (direttivo e non direttivo) addetto al settore dei servizi operativi ed aeronaviganti, da quello (direttivo e non direttivo) dei servizi amministrativi, tecnici e informatici.

Un ulteriore riassetto del CNVVF si è avuto con il d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139 che, pur ribadendo che si tratta di *"una struttura dello Stato ad ordinamento civile, ha riorganizzato su base territoriale ed anche volontaristica la disciplina normativa inerente all'organizzazione, ai compiti e al funzionamento del personale dei vigili del fuoco"*, ha precisato, all'articolo 35, le norme precedenti abrogate, fra le quali non vi è, appunto, l'art. 61 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

3. Il quadro normativo – estremamente composito e variegato – sopra sintetizzato consente di escludere l'applicazione dell'art. 61 cit. al personale amministrativo, trattandosi di norma che, facendo espresso rinvio alle *"carriere"* in quel momento vigenti, esclude che al personale amministrativo possa essere riconosciuto il trattamento pensionistico proprio dei *"militari"*, compreso l'art. 54 invocato.

4. Nel caso di specie, l'appellante risulta essere stata collocata in pensione quale Direttore Vice Dirigente Logistico Gestionale del CNVVF, e nel prospetto riepilogativo INPS, versato nel fascicolo di primo grado (doc. n. 1 modello 5007) con allegata determina di pensione, la qualifica all'atto di cessazione dal servizio a decorrere dall'1.10.2020 è quella di funzionario amministrativo. Orbene, nel citato d.lgs. n. 217/2005 si distingue, come già precisato, il personale non direttivo e non dirigente che espleta funzioni operative (TITOLO I, Capo I) dal personale non direttivo e non dirigente inserito nei ruoli tecnico-professionali (TITOLO I, Capo IV) nei quali compare il ruolo degli ispettori logistico-gestionali /Sezione III). Gli ispettori logistico-gestionali svolgono *"nell'ambito della specifica professionalità posseduta, funzioni amministrative e contabili, collaborando con le professionalità superiori, anche mediante l'utilizzo e la gestione di apparecchiature di uso comune; nel rispetto dei rapporti di sovraordinazione funzionale e sulla base delle direttive ricevute, collabora all'attività di organizzazione e partecipa alla gestione e al controllo delle attività amministrative e contabili; svolge attività amministrative, istruttorie e di revisione"*

contabile ovvero esegue operazioni di contabilizzazione ed economato, cassa e magazzino, di tenuta e gestione di archivi; segue le procedure di acquisto e la valutazione di offerte nonché la conformità di forniture secondo quanto previsto dal codice dei contratti pubblici; in assenza di professionalità superiori, può svolgere funzioni di consegnatario e di cassa, anche con servizio di sportello; collabora e partecipa, in relazione alla professionalità posseduta e nel rispetto delle disposizioni della direzione centrale per la formazione del Dipartimento, alla gestione e all'attuazione dell'attività di formazione del personale del Corpo nazionale e può partecipare, in qualità di componente, alle commissioni di esame; svolge funzioni di segretario in commissioni, anche di concorso; partecipa alla redazione degli atti dell'ufficio cui è assegnato e redige gli atti di competenza connessi al servizio espletato” (art. 77).

La differenza tra i ruoli permane nell'ambito dell'*ordinamento del personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*, contenuto nel TITOLO II del richiamato testo normativo, che parimenti distingue tra i ruoli dei direttivi e dei dirigenti che espletano funzioni operative (Capo I) e quelli tecnico-professionali (Capo II) nei quali sono inseriti i ruoli dei direttivi e dei dirigenti logistico-gestionali (Sezione I). Ai dirigenti e direttivi logistico-gestionali sono attribuite funzioni eminentemente amministrative, e, in particolare, compiti *“di pianificazione, coordinamento e controllo delle attività amministrative e contabili, con autonomia organizzativa e responsabilità dei risultati conseguiti”* (art. 154).

Dal detto inquadramento giuridico e fattuale discende l'esclusione del regime pensionistico parametrato a quello del personale militare.

5. L'appello deve essere, pertanto, rigettato e, per l'effetto, deve essere confermata la sentenza di primo grado sia pure con diversa motivazione.

Le spese di lite, in considerazione della novità della questione trattata, devono essere integralmente compensate.

(omissis)

(1) Questione specifica nuova, come chiosa la Corte nella parte relativa alle spese.

In generale, sulla applicabilità agli appartenenti al Corpo dei VV.FF., del trattamento pensionistico parametrato a quello militare, v. la copiosa giurisprudenza citata in motivazione.

Nel senso che per il personale appartenente al Corpo dei Vigili del fuoco continuano a valere, ai fini dell'acquisizione del diritto alla pensione privilegiata, le norme previste dal codice dell'ordinamento militare, che ha rinviato alla previgente disciplina, che richiede l'accertamento della sussistenza dei presupposti previsti dagli artt. 64 e 67 del d.P.R. n. 1092/1973,

mediante un'istruttoria complessa, il cui esito è unico e definitivo per tutte le finalità stabilite dalla legge, v. C. Conti, Sez. giur. reg. Liguria, 30 settembre 2024, n. 112, in *Riv. Corte dei Conti*, 2024, fasc. 6.

* * *

Corte dei conti, Sez. III giur. centrale di Appello, sentenza 21 febbraio 2025, n. 28; Pres. T. Maiello, Est. D'Oro; Inps (avv. L. Carcavallo) c. X.X. (avv. L. Putignano)

Pensione civile e militare – Giudizi avanti alla Corte dei Conti – Sospensione feriale dei termini processuali – Applicabilità (l. 7 ottobre 1969, n. 742, art. 1, 2)

Pensione civile e militare – Marina militare – Inidoneità al servizio militare per causa dipendente dal servizio prestato – Transito nei ruoli civili – Pensione privilegiata – Decorrenza dal mese successivo alla domanda (d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 133, 139; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 923, 930)

La sospensione feriale dei termini processuali si applica anche ai giudizi della Corte dei Conti in materia di pensioni militari. (1)

Il militare dichiarato permanentemente inidoneo al servizio militare incondizionato per causa dipendente dal servizio prestato e transitato nei ruoli civili, ha diritto alla pensione privilegiata in costanza del rapporto civile, ma il relativo trattamento decorre solo dal mese successivo alla domanda dell'interessato. (2)

(omissis)

In particolare, il sig. X.X., ex Sottocapo di Prima Classe della Marina Militare (arruolato, dal – *omissis* – 1997, in qualità di Volontario in ferma triennale e poi in servizio permanente effettivo dal – *omissis* – al – *omissis* – 2010, data in cui è stato dichiarato inidoneo permanentemente al Servizio militare incondizionato), transitato ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge n. 266 del 28 luglio 1999 nelle corrispondenti aree funzionali del personale della Difesa, in qualità di assistente amministrativo e, tuttora, in servizio, impugnava il silenzio-rigetto formatosi sulla domanda di pensione privilegiata (presentata in data 13 giugno 2018 e sollecitata con successiva istanza del 20 maggio 2019), serbato dalle Amministrazioni convenute...

(omissis)

DIRITTO

(*omissis*)

2.1. Con riguardo alla prima eccezione, l'appello dell'Inps è stato ritualmente proposto nel termine di un anno dal deposito della sentenza di primo grado ai sensi dell'art. 178, comma 4, d.lgs. 174/2016, trovando applicazione, ai giudizi pensionistici dinanzi alla Corte dei conti, la sospensione feriale dei termini quale disciplinata dall'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 e s.m.i.

In particolare, il Collegio richiama l'art. 1, della legge 7 ottobre 1969, n. 742 e s.m.i. in cui si prevede che: *“il decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative è sospeso di diritto dal 1° al 31 agosto di ciascun anno, e riprende a decorrere dalla fine del periodo di sospensione. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo”*.

Le disposizioni degli artt. 2 e seguenti hanno escluso, invece, per talune ipotesi, la sospensione feriale dei termini processuali, tra l'altro, per le controversie individuali di lavoro e per quelle di previdenza e assistenza obbligatoria (artt. 409 e 442 c.p.c., così art. 3 della l. n. 742/1969) promosse dinanzi al giudice ordinario, aventi tuttavia carattere tassativo e, pertanto, non estensibili al di fuori dei casi espressamente previsti, tra i quali non sono compresi i giudizi pensionistici instaurati dinanzi a questa Corte dei conti.

“Peraltro, le esigenze di celerità, che contraddistinguono tali giudizi dinanzi al g.o., sono ugualmente perseguite nei giudizi in materia pensionistica dinanzi alla Corte dei conti, con la previsione di un procedimento assai più snello e rapido, quindi, con disciplina differenziata”. Conseguentemente, la definitività della sentenza *“andava collocata al momento della scadenza del termine previsto per l'impugnazione... con una maggiorazione derivante dall'applicazione, anche ai giudizi pensionistici di competenza della Corte dei Conti, della sospensione feriale dei termini processuali”* (Cass., 26 luglio 2012, n. 13324). L'orientamento delle sezioni di appello di questa Corte risulta ampiamente consolidato al riguardo (Corte dei conti, Sez. I, n. 239 e n. 112 del 2013, id. n. 197 del 2016, Sez. II., n. 1181 del 2016, nn. 403 e 885 del 2017, Sez. III, n. 151 del 2018, n. 266 del 2015)”. (Corte dei conti, II Sez. Centr. App., sent. n. 311 del 30.12.2020).

(*omissis*)

3. Nel merito l'appello è parzialmente fondato solo per il secondo motivo.

3.1. Procedendo in ordine, il primo motivo del gravame in esame deve essere respinto.

L'art. 139 dei d.P.R. 1092/73 (t.u. delle pensioni dei dipendenti civili e militari dello Stato) dispone che: *“La pensione privilegiata o l'assegno rinnovabile sono cumulabili con un trattamento di attività ovvero con altro trattamento pensionistico derivante da un rapporto di servizio diverso da quello che ha dato luogo alla pensione o all'assegno anzidetti. Qualora l'interessato chieda la riunione o la ricongiunzione dei servizi si applicano le norme di cui al titolo VII. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche per i sottufficiali e i graduati che abbiano conseguito, con o senza soluzione di continuità, la nomina ad impiego civile di cui all'art. 133, comma 1, lettera c)”*.

L'art. 133, comma 2, del medesimo d.P.R. dispone che: *“Il cumulo dei trattamenti non è ammesso nei casi in cui il nuovo rapporto costituisce derivazione, continuazione o rinnovo di quello precedente che ha dato luogo alla pensione, specificando al comma 2 che il divieto opera nei seguenti casi di: (omissis)”*.

Dal delineato quadro normativo consegue che, ai fini del cumulo tra la pensione privilegiata e la retribuzione, l'esistenza di una relazione genetica di derivazione (continuazione o rinnovo) del nuovo rapporto lavorativo con quello precedente non esclude *ex se* il requisito della diversità.

In proposito, le Sezioni riunite di questa Corte, con la sentenza n. 21/QM/1998, avevano già affermato che *“la nozione di diversità non può coincidere con la mancanza di derivazione, essendo eterogenee le situazioni disciplinate, annettendo le richiamate norme efficacia esattamente contraria alle due ipotesi, permissiva nel primo caso, proibitiva nel secondo. Il rapporto di natura diversa che non esclude il diritto al cumulo va individuato in termini derogatori nell'ambito del più esteso genere di rapporti derivati. La norma permissiva di cui all'art. 139, si caratterizza come deroga al criterio del divieto e introduce una condizione speciale della natura affatto nuova del rapporto quand'anche derivata: la diversità”*.

Tale interpretazione trova conferma nell'art. 139, comma 3, che prevede espressamente il cumulo nel caso contemplato nell'art. 139, lett. c) (per il caso di nomina all'impiego civile di sottufficiale o graduato, in applicazione delle particolari disposizioni concernenti riserva di posti in favore di detti militari), e quindi anche in questa ipotesi di rapporto derivato – per la quale è previsto il divieto di cumulo tra la pensione ordinaria e il trattamento di attività ai sensi dell'art. 133, comma 1 del d.P.R. – può operare la cumulabilità dell'assegno pensionistico privilegiato con il medesimo trattamento di attività.

Il passaggio dell'appellato nel ruolo del personale civile del Ministero della Difesa si deve infatti inquadrare nell'ipotesi della lettera c), trattandosi di un transito a domanda e senza l'espletamento di una procedura concorsuale e/o selettiva, con riserva di posti.

Le SS.RR., con la sentenza n. 42/QM/2017 del 14.12.17, hanno affermato che: *“La corretta interpretazione da dare all’art. 139, terzo comma, è nel senso che il soggetto avente diritto alla pensione di privilegio per il servizio militare, cessato per inidoneità al S.M.I., che sia immesso nei ruoli civili, con o senza concorso, gode del regime di cui ai primi due commi del medesimo art. 139, per i quali l’eventuale derivazione dal precedente rapporto non costituisce in s° ed automaticamente un elemento atto ad escludere la diversità del nuovo servizio rispetto a quello prestato precedentemente; al fine di accertare l’inesistenza di tale diversità non possono infatti trovare applicazione in via diretta o quale criterio interpretativo, le disposizioni di cui alle lettere dalla a) alla f) dell’art. 133 del medesimo D.P.R.”* (come già osservato nella sentenza 21/QM/1998 in merito alla portata dell’art. 139, comma 1).

Per ciò che concerne la fattispecie di transito del militare a domanda nel ruolo civile di cui all’art. 14, comma 5, della legge n. 266/1999, con la pronuncia n. 42/QM/2017, è stato chiarito che deve comunque trovare *“applicazione l’art. 139, per cui anche in queste ipotesi l’unico elemento che impedisce ai sensi dell’art. 139, primo e terzo co., il diritto al cumulo della pensione privilegiata militare con il trattamento di attività percepito nel ruolo civile (o la relativa pensione), è l’accertata “non diversità” dei due rapporti”*.

Nel caso di specie, i due rapporti sono diversi in quanto l’appellato è stato ricollocato nel ruolo civile e quindi è transitato dalla posizione di sottocapo di Prima Classe della Marina Militare a quella di assistente di amministrazione (profilo professionale SA31 del settore amministrativo, giudiziario, storico-culturale e linguistico Area 21 fascia retributiva F2). La cessazione dal servizio militare è implicita, quindi nel transito presso l’impiego civile.

Pertanto, art. 923 del COM individua tra le cause di cessazione del rapporto di impiego militare quello del transito nell’impiego civile ed il successivo art. 930 al primo comma prevede, con disposizione analoga a quella stabilita dall’art. 14, co. 5 della legge 266/1999, che *“Il personale delle Forze armate giudicato non idoneo al servizio militare incondizionato per lesioni dipendenti o meno da causa di servizio, transita nelle qualifiche funzionali del personale civile del Ministero della difesa, secondo modalità e procedure definite con decreto del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri dell’economia e delle finanze e della pubblica amministrazione e innovazione”*.

(omissis)

Pertanto, per le suesposte ragioni il primo motivo di appello dell’Inps è infondato e va respinto.

3.2. Invece il secondo INPS è fondato e va accolto.

L'Inps sostiene che la sentenza di primo grado violi l'art. 191, comma 3, d.P.R. 1092/1973 per erronea decorrenza della pensione dall'assunzione in servizio nei ruoli civili.

Infatti, la decorrenza della pensione privilegiata deve essere ancorata al primo giorno del mese successivo a quello in cui è stata prodotta la domanda (presentata, come risulta in atti, in data 13.6.2018, cfr. all. 1 al ricorso di primo grado) dal momento che il riconoscimento d'ufficio della pensione di privilegio presuppone la cessazione totale dal servizio per inidoneità assoluta, che nel caso di specie manca visto che il militare è transitato nei ruoli civili.

Le norme che vengono in rilievo nel caso di specie sono:

– l'art. 167 del d.P.R. n. 1092/1973 dispone che: *“Il trattamento privilegiato è liquidato d'ufficio nei confronti del dipendente cessato dal servizio per infermità o lesioni riconosciute dipendenti da fatti di servizio. In ogni altro caso il trattamento privilegiato è liquidato a domanda”*;

– il terzo comma 15 del d.P.R. n. 461/2001 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), disciplinante gli accertamenti di inidoneità ed altre forme di inabilità, che stabilisce che: *“In conformità all'accertamento sanitario di inidoneità assoluta a qualsiasi impiego e mansione, l'Amministrazione procede, entro trenta giorni dalla ricezione del verbale della Commissione, alla risoluzione del rapporto di lavoro e all'adozione degli atti necessari per la concessione di trattamenti pensionistici alle condizioni previste dalle vigenti disposizioni in materia, fatto salvo quanto previsto per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia, anche ad ordinamento civile”*;

– l'art. 191 del d.P.R. n. 1092/1973, che al terzo comma prevede che: *“per le liquidazioni da effettuarsi a domanda, se questa è presentata oltre due anni dopo il giorno in cui è sorto il diritto, il pagamento della pensione o dello assegno rinnovabile ha luogo con effetto dal primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda o dei documenti prescritti”*.

L'orientamento via via consolidatosi, in casi analoghi, dinanzi alle Sezioni Centrali d'Appello (cfr., *inter alia*, sent. Sez. II n. 440/2022, sez. I n. 353/23, sez. III n. 216/2014), che questo Collegio condivide, è nel senso che la norma di cui all'art. 167, comma 1, d.P.R. n. 1092/1973 *“deve intendersi riferita alla definitiva cessazione dal servizio per infermità, senza alcuna prosecuzione del rapporto nei ruoli civili, cosicché il trattamento non può essere liquidato d'ufficio dalla Amministrazione, ma solo a seguito di*

domanda dell'interessato, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda" ai sensi del combinato disposto degli artt. 167, secondo comma, e 191, terzo comma, del d.P.R. n. 1092/1973.

La giurisprudenza di questa Corte dei conti ha chiarito in casi analoghi a quello in esame che la domanda dell'interessato per il trattamento privilegiato deve considerarsi *dies a quo* della liquidazione del medesimo, non potendosi far decorrere detto termine da un'antecedente liquidazione d'ufficio poiché l'interessato non è definitivamente "*cessato dal servizio*". (sent. sez. I Appello, n. 353/2023).

La *ratio* dell'art. 167, comma 1, d.P.R. 1092/73, infatti, va ricercata nel favore del legislatore verso:

"...coloro che cessano dal servizio e cioè per tutti coloro ai quali, per malattie e/o infortuni che trovano la loro causa nel servizio prestato, non residua alcuna capacità lavorativa e devono cessare dal servizio, con liquidazione di pensione privilegiata al militare non più idoneo al servizio e conseguente collocamento a riposo...

Nel caso in esame abbiamo solo una parziale perdita della capacità lavorativa (specifica) con conseguente inidoneità servizio, con liquidazione di pensione privilegiata al militare non più idoneo.

Nel caso in esame abbiamo solo una parziale perdita della capacità lavorativa (specifica) con conseguente inidoneità al servizio militare e con capacità lavorativa residua tanto da rendere l'appellato idoneo al servizio civile, non meritevole pertanto del trattamento di favore che spetta, come detto, solo nelle ipotesi di perdita totale della capacità lavorativa" (sent. sez. III, n. 216/2024).

In altre parole, la liquidazione d'ufficio del trattamento privilegiato costituisce una norma di favore dettata per chi cessa l'attività lavorativa per causa di servizio, non residuando più alcuna capacità lavorativa, situazione differente da quella oggetto del presente giudizio, in cui è transitato a domanda nei ruoli civili (cfr. Sez. III Giurisdiz. Centr., 2 settembre 2024, n. 216).

Pertanto, nel caso di specie la liquidazione della pensione di privilegio non poteva essere determinata d'ufficio ma unicamente su domanda dell'interessato, per come previsto dall'art. 191, terzo comma, del d.P.R. n. 1092/1973 (*ex multis*, Sez. II n. 440/2022, n. 20/2021 e 230/2020, Sez. III n. 138/2020, Sez. I n. 226/2024) in quanto il militare non può considerarsi cessato dal servizio per infermità ai sensi dell'art. 167 d.P.R., essendo stato riconosciuto idoneo al transito come da lui richiesto.

Infatti, la CMO ha riscontrato l'inidoneità del ricorrente al solo servizio militare, giudicando tuttavia lo stesso idoneo al transito nei ruoli civili, avvenuto successivamente a seguito dell'opzione esercitata dall'interessato.

Non può, pertanto, condividersi a tesi dell'appellato, atteso che l'unico procedimento che risulta essere stato accertato è esclusivamente quello che ha condotto alla cessazione dal servizio militare a seguito del giudizio compendiato nel processo verbale del 17.6.2010 della C.M.O. di Taranto, che lo giudicava non idoneo al servizio militare ma idoneo al transito, a domanda, nelle corrispondenti Aree funzionali dei ruoli civili dell'Amministrazione.

Tanto alla luce del combinato disposto 167 del d.P.R. n. 1092/1973 e dell'art. 15, comma 3, del d.P.R. n. 461/2001.

Come affermato anche dalla Sez. II di questa Corte, con sentenza n. 440/2022 (la quale si preoccupa anche di spiegare le ragioni del contrario avviso espresso nella sentenza n. 460 del 2021), precisa sul punto che la norma intesta all'Amministrazione pubblica l'avvio di qualsivoglia procedimento finalizzato alla concessione di qualunque trattamento pensionistico nel caso in cui vi è uno stato del dipendente che ne determini una assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, al fine di tutelare il lavoratore dagli adempimenti burocratici quando versi in situazione di invalidità pressoché assoluta ai fini lavorativi (cfr. Corte dei conti, sez. I, n. 226/2024, n. 150/2023, II sez. n. 440/2022).

Non vale, d'altra parte, a scalfire il principio affermato nelle richiamate pronunce il diverso ed isolato orientamento manifestato in un obiter dictum dalla Sez. II di appello con la sentenza n. 460/2021 in quanto allo stesso non può attribuirsi valenza di precedente, essendosi il relativo giudizio di gravame concluso con una pronuncia di inammissibilità.

Nel caso esame di questo Collegio risulta quindi applicabile: sia il disposto di cui al comma 2, dell'art. 167 citato – secondo cui “*in ogni altro caso il trattamento privilegiato diretto è liquidato a domanda*” – sia il comma 3 dell'art. 191 del d.P.R. 1092/1973, per cui il trattamento privilegiato decorre dal giorno del congedo (solo) se la domanda sia presentata entro due anni da tale evento, dovendo decorrere viceversa dal primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda qualora essa sia inoltrata dopo tale orizzonte temporale.

Nel caso in esame la domanda è stata presentata in data 13.6.2018 e pertanto il trattamento pensionistico deve essere liquidato a decorrere dal primo giorno del mese successivo *ex* art. 191 del citato d.P.R. ovvero dal 1° luglio 2018.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, cfr.: Cass., Sez. III, 17 maggio 2021, n. 13181; *id.*, 26 luglio 2012, n. 13324. La giurisprudenza della Corte dei Conti è consolidata nel medesimo senso: v., oltre a quelle citate in motivazione, su

fattispecie particolari, C. Conti, 21 novembre 2013, n. 896; *id.*, 28 settembre 2010, n. 164; *id.*, 6 aprile 2009, n. 386; *id.*, 22 maggio 2008, n. 390.

(2) Giurisprudenza che appare consolidata, sia sulla spettanza della pensione privilegiata anche in costanza di un rapporto lavorativo diverso, sia sulla decorrenza della pensione privilegiata dalla domanda, non essendo liquidabile di ufficio in caso di transito per infermità dal militare al civile, come risulta dai numerosi precedenti citati in motivazione.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. Reg. Campania, sentenza 17 febbraio 2025, n. 52; Giud. G. Pepe; X.X. (avv. P. Napolitano) c. Min. Economia e Finanze.

Pensione civile e militare – Guardia di Finanza – Domanda di accertamento della dipendenza da causa di servizio ai fini dell'equo indennizzo – Difetto di giurisdizione della Corte dei conti – Fattispecie (C.p.a., art. 133)

Esula dalla giurisdizione della Corte dei conti la domanda diretta ad accertare la dipendenza dell'infermità da causa di servizio ai fini dell'ottenimento dell'equo indennizzo, a differenza di quella diretta al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio in funzione del futuro diritto alla pensione privilegiata (nella specie, dichiarata infondata). (1)

(omissis)

FATTO

L'odierno ricorrente, in servizio presso il Nucleo di Polizia Tributaria Napoli e Polizia Giudiziaria della Guardia di Finanza (in breve GdF), rappresenta quanto segue:

(omissis)

– di avere subito per causa di servizio infermità fisiche unitamente ad un logorante stress psicofisico derivato dalla ingente quantità di compiti emotivi, cognitivi o sociali assegnatigli.

Aggiunge che:

– tutte le infermità e patologie di cui risulta essere affetto sono in stretto rapporto eziologico con la tipologia del servizio espletato;

(omissis)

– ritenendosi leso nelle proprie ragioni, adiva questa Sezione, con ricorso del 23.1.2020, chiedendo l'accertamento della dipendenza da causa di servizio delle infermità lamentate ai fini del riconoscimento di trattamento pensionistico privilegiato, unitamente alla corresponsione di un equo indennizzo. Domandava, in via istruttoria, apposita CTU medico-legale ai fini dell'accertamento del requisito sanitario;

(*omissis*)

DIRITTO

1. In via pregiudiziale, in relazione alla domanda di equo indennizzo dev'essere dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del Giudice amministrativo, atteso che *“la domanda del lavoratore volta ad ottenere l'accertamento della causa di servizio di una propria infermità, con il conseguente diritto all'equo indennizzo, non attiene al rapporto previdenziale, ma trova titolo nel rapporto di lavoro, di talché la controversia relativa è devoluta al giudice che ha giurisdizione sul rapporto medesimo”* (Cass. Sez. Un., sent. n. 19342/2008 e n. 6997/2010).

Come noto, l'equo indennizzo è una prestazione indennitaria, di natura non previdenziale, attribuita dallo Stato al dipendente che abbia subito una perdita o menomazione della integrità psicofisica in conseguenza di infermità o lesione contratta per causa di servizio a prescindere dalla responsabilità a titolo di colpa o dolo del datore di lavoro.

Tale materia esula dalla giurisdizione pensionistica della Corte dei conti, rientrando nella cognizione del Giudice amministrativo *ex art.* 133, comma 1, lett. *i*), c.p.a., quale Giudice del rapporto di lavoro dei dipendenti del pubblico impiego non contrattualizzato tra cui rientrano gli appartenenti al Corpo della GdF in quanto militari.

2. Con riferimento, poi, alla domanda di accertamento della dipendenza da fatti di servizio dell'infermità a carico del ricorrente ai fini del futuro riconoscimento del diritto al trattamento pensionistico privilegiato, questo Giudice, con ordinanza – *omissis* –, ha chiesto alla ASL NA 1 Centro di accertare la dipendenza da causa di servizio dell'infermità *“ipertensione arteriosa con lieve insufficienza della valvola mitrale”* quale presupposto del riconoscimento futuro del diritto alla pensione privilegiata.

(*omissis*)

3. Le valutazioni compiute dalla ASL NA 1 Centro risultano in questa sede condivisibili in quanto prive di vizi logici e supportate da esauriente e congrua motivazione; né altri elementi per un diverso convincimento possono desumersi da quanto dedotto ed eccepito dal legale ricorrente nei propri scritti difensivi con argomentazioni inidonee a porre in

discussione l'*iter* argomentativo seguito dall'incaricata ASL nella redazione del parere.

4. Pertanto, alla stregua dei motivi illustrati, questo Giudice:
 - in ordine alla domanda di equo indennizzo, dichiara il difetto di giurisdizione di questa Corte in favore del Giudice amministrativo innanzi al quale la causa andrà riassunta; 10
 - in ordine alla domanda di accertamento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità "*ipertensione arteriosa con lieve insufficienza della valvola mitrale*" ai fini del riconoscimento del futuro diritto alla pensione privilegiata, la respinge reputando l'infermità a carico di – *omissis* – di lieve entità e non dipendente da fatti di servizio.

5. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

(*omissis*)

(1) Giurisprudenza costante, cfr.: Cass. civ., S.U., 15 maggio 2012, n. 7504; *id.*, 2010, n. 6997; *id.*, 15 luglio 2008, n. 19342; *id.*, 10 luglio 2006, n. 15619; *id.*, 31 marzo 2006, n. 7581; *id.*, 23 gennaio 2004, n. 1234; *id.*, 7 marzo 2003, n. 3438.

Sulla ripartizione di giurisdizione in materia contributiva tra G. O. e Corte dei Conti, v. da ultimo, Cass., Sez. L., 22 luglio 2024, n. 20134.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. Regione Calabria, sentenza 13 febbraio 2025, n. 31; Giud. C.E. Marré Brunenghi; V. G. (avv. E. Tedeschi) c. Inps (avv. S. Parisi, C. Battaglia) e Min. Interno.

Giurisdizione e competenza – Pensione civile e militare – Polizia di Stato – Domanda giudiziale di accertamento della dipendenza da causa di servizio in funzione della pensione privilegiata – Assenza della domanda di pensione privilegiata in sede amministrativa – Ammissibilità (Cod. giur. cont., art. 153)

È ammissibile la domanda giudiziale di accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, in funzione del futuro trattamento pensionistico privilegiato, a fronte del diniego opposto dall'amministrazione, anche in assenza della domanda in sede amministrativa di tale trattamento (1).

(*omissis*)

1. Il ricorrente ha adito l'intestata sezione giurisdizionale della Corte dei conti rappresentando quanto segue: – di essere stato assunto nella Polizia di Stato il *omissis*; – di essere ancora in servizio essendogli stata assegnata, dal 11.1.2024, la Dirigenza dell'Ufficio Tecnico Logistico della Questura di *omissis*; – di aver presentato, in data 28.1.2020, istanza di riconoscimento di dipendenza da causa di servizio della patologia: "ipertensione arteriosa con segni di organicità cardiaca in buon compenso emodinamico", giudicata, nella seduta del 16.2.2021, dalla Commissione Medica Ospedaliera di Messina, giusta verbale Modello BL/B n. ME121000816, ascrivibile a 8ª categoria Tabella A; – che, tuttavia, il Comitato di Verifica per le Cause di Servizio, nell'adunanza n. 3586 del 13.9.2023, ha ritenuto che la stessa "non può riconoscersi dipendente da fatti di servizio"; – che, in data 22.5.2024, ha presentato istanza di pensione privilegiata integrando la precedente istanza di causa di servizio, senza riscontro.

(*omissis*)

DIRITTO

1. Deve essere scrutinata preliminarmente l'eccezione di giurisdizione sollevata dal Ministero dell'Interno. L'eccezione è infondata. Il ricorrente, infatti, ha chiesto il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio in relazione alle patologie lamentate, con diritto al trattamento pensionistico di privilegio e corresponsione degli arretrati dovuti, rispetto al quale il provvedimento amministrativo di diniego assume valenza meramente incidentale, di per sé non idoneo ad attrarre la giurisdizione del giudice amministrativo (in disparte la considerazione che, il trattamento pensionistico è una giurisdizione su diritti e, involgendo il comparto pubblico, appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti).

2. Sempre in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità della domanda *ex art. 153, comma 1 lett. b) c.g.c.* per assenza della domanda amministrativa. L'eccezione è infondata. La giurisprudenza contabile, occupandosi della quesitone, ha concluso nel senso che «è ammissibile, ai sensi dell'art. 153 c. 1 lett. b) c.g.c., un ricorso in materia pensionistica con cui l'interessato, a fronte del diniego di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità da cui è affetto, oppostogli in sede amministrativa, domandi, in sede giudiziale, il positivo accertamento di tale dipendenza in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio – ritualmente prospettato nel mezzo introduttivo quale bene della vita ambito – e non abbia, tuttavia, presentato domanda amministrativa di pensione privilegiata» (CdC., Sez. Riunite n. 12/23). Cالدando il suesposto principio sulla fattispecie in esame, nulla osta a che il ricorrente chieda a questo Giudice l'accertamento della dipendenza dalla causa di servizio in vista del futuro trattamento pensionistico di privilegio.

3. Nel merito, tuttavia, la domanda è infondata. Come argomentato nel corso dell'udienza dall'Avv. Battaglia, il ricorrente ha infatti chiesto il riconoscimento della dipendenza della causa di servizio con conseguente diritto al trattamento pensionistico e condanna alla corresponsione degli arretrati. In questa cornice, il fatto che il ricorrente è ancora in servizio si pone in netto contrasto con la domanda di condanna conseguente, comprensiva addirittura della liquidazione degli arretrati, trasformando in tal modo la domanda di accertamento della dipendenza della causa di servizio da principale (ammissibile) a incidentale, cioè in funzione di una domanda di condanna che, essendo il ricorrente ancora in servizio, diviene manifestamente infondata. In conclusione, il ricorso è respinto.

4. Spese compensate.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, cfr. C. Conti, Sez. Riunite, 17 agosto 2023, n. 12, citata in motivazione; C. Conti, Sez. giur. Centrale d'Appello, Sez. II, n. 484/2022; *id.*, n. 11/2021; Sez. III, n. 258/2022; *id.*, n. 153/2020; *id.*, n. 260/2019.

Per riferimenti, in fattispecie analoga, v. C. Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, 10 febbraio 2025, n. 31, nonché C. Conti, Sez. giur. Reg. Campania, sentenza 17 febbraio 2025, n. 52, in questo numero della *Rivista*.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. per la Puglia, sentenza 30 gennaio 2025, n. 21; Giud. A. Costa; X.X. (avv. E. Tommasi) c. Inps (avv. I. De Leonardis)

Pensione civile e militare – Carabinieri – Cessazione dal servizio per provvedimento disciplinare – Trattamento pensionistico – Requisiti del personale militare – Applicabilità (d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 44, 52; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 861, 622)

Il maresciallo dei Carabinieri cessato dal servizio per perdita del grado per rimozione, a seguito di procedimento disciplinare, non perde lo status di militare e pertanto per la liquidazione del trattamento pensionistico deve farsi applicazione dei requisiti previsti per il personale militare. (1)

(*omissis*)

FATTO

Con ricorso depositato in data – *omissis* –, X.X., come sopra generalizzato, già Maresciallo Maggiore dell'Arma dei Carabinieri, riferisce:

di essere cessato dal servizio in data – *omissis* – per congedo illimitato per rimozione a seguito di procedimento disciplinare con Decreto del Ministero della Difesa - Direzione Regionale per il Personale Militare – *omissis* –, impugnato con ricorso al TAR Bari il cui giudizio è ancora pendente con il n. Reg. – *omissis* –; di aver presentato in data – *omissis* – domanda di pensione di anzianità all'INPS Fondo CTPS Militari;

(*omissis*)

Si è costituito l'I.N.P.S., il quale ha segnalato che con provvedimento del – *omissis* – la domanda di pensionamento presentata dal ricorrente è stata respinta per mancato raggiungimento del requisito contributivo (41 anni di servizio utile prevista per i militari) alla data della cessazione dal servizio dall'Arma Carabinieri.

(*omissis*)

DIRITTO

La questione sottoposta all'esame di questo Giudice attiene alla domanda volta al riconoscimento del diritto alla pensione d'anzianità dalla data di maturazione del requisito contributivo, e dunque, tenuto conto del termine della c.d. finestra mobile pari a 12 mesi e con l'ulteriore posticipo di 3 mesi, a partire dal – *omissis* –.

È controverso tra le parti il conseguimento da parte del ricorrente dei requisiti di anzianità contributiva per il riconoscimento della pensione di anzianità, e in particolare se siano applicabili al ricorrente i requisiti previsti per il personale militare.

A tale riguardo, va evidenziato che lo stesso Ente previdenziale ha precisato che “...il riconoscimento del periodo di riscatto ha determinato che l'anzianità complessiva alla data del – *omissis* – risulti pari a 41 anni e 7 giorni che avrebbe dato diritto alla pensione con i richiamati requisiti del personale militare (motivo per il quale è stato presentato il ricorso)”.

Ciò posto, reputa questo Giudice che il ricorso meriti accoglimento, sussistendo, alla data della cessazione dal servizio, l'anzianità contributiva minima richiesta per il riconoscimento della pensione di anzianità.

Ed invero, contrariamente a quanto affermato dall'I.N.P.S., occorre far riferimento ai requisiti previsti per il personale militare, essendo pacifico che con decreto del – *omissis* – il congedo del X.X., sia stato disposto per effetto dell'applicazione della sanzione della perdita del grado e non della perdita dello *status* di militare.

Al riguardo, osserva questo Giudice che l'art. 861 del d.lgs. 66/2010 (codice dell'Ordinamento militare, c.d. COM), richiamato nel decreto ministeriale sopra citato, prevede al comma 4 che *“Per gli appartenenti ai ruoli dell'Arma dei carabinieri, la perdita del grado, se non consegue all'iscrizione in altro ruolo, comporta l'iscrizione d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano, senza alcun grado.”*.

Diversamente dal caso di specie, la perdita dello *status* militare è disciplinata dall'art. 622 del Codice dell'Ordinamento militari ed è prevista per i seguenti casi:

“a) per indegnità a seguito di degradazione, ai sensi degli articoli 28 del codice penale militare di pace e 31 del codice penale militare di guerra;

b) per interdizione perpetua dai pubblici uffici, anche in base a sentenza penale straniera alla quale è stato dato riconoscimento nello Stato;

c) per estinzione del rapporto di impiego (in applicazione) dell'articolo 32-quinquies del codice penale.”.

Pertanto, l'iscrizione del ricorrente nei ruoli militari, pur senza alcun grado, comporta che per la liquidazione del trattamento pensionistico debba farsi applicazione dei requisiti previsti per il personale militare (cfr. sul punto sez. giur. Emilia-Romagna, sentenza n. 43/2023).

Al riguardo, osserva questo Giudice che i precedenti giurisprudenziali richiamati dalla difesa dell'Ente previdenziale riguardano casi del tutto diversi da quello in esame.

In particolare, le fattispecie esaminate nei giudizi definiti con le sentenze richiamate dall'I.N.P.S. (sez. Giur. Lombardia n. 504/09 e sez. II appello n. 8/2024) riguardavano ipotesi di determinazione della causale della cessazione dal servizio ai sensi dell'art. 923, co. 5, del C.O.M., nel caso in cui la perdita del grado fosse intervenuta in epoca successiva alla cessazione medesima disposta per altri motivi (quali la inidoneità fisica al servizio).

Venendo alla determinazione dell'anzianità contributiva, occorre tener conto che il ricorrente ha chiesto e ottenuto il riscatto, con istanza presentata dopo il congedo, per il periodo di sospensione dall'impiego (dal – *omissis* – al – *omissis* –) coperto solo a metà dal datore di lavoro.

Come correttamente evidenziato dal ricorrente, e come affermato in maniera consolidata dalla giurisprudenza della Suprema Corte, gli effetti degli atti di recupero di periodi suscettibili di tardiva copertura assicurativa sono retroattivi e la collocazione temporale dei contributi di riscatto coincide con la decorrenza dei relativi effetti (Cass. Sez. Un. 3667/1995; Cass. 9599/1997).

Come evidenziato dallo stesso X.X., la tardività dell'istanza potrebbe al più rilevare ai fini della decorrenza del diritto, circostanza non rilevante nel caso di specie, avendo il ricorrente chiesto il riconoscimento della pen-

sione di anzianità con decorrenza dal – *omissis* –, data certamente successiva alla domanda di riscatto.

In definitiva, alla data del congedo (– *omissis* –), il X.X. ha maturato un'anzianità contributiva pari a – *omissis* –, che, secondo la normativa applicabile al personale militare, è sufficiente per accedere al trattamento pensionistico di anzianità per il personale militare.

(*omissis*)

Alla luce di quanto sopra, il ricorso va accolto con conseguente riconoscimento del diritto del X.X. alla pensione di anzianità con decorrenza, tenuto conto della c.d. finestra mobile, dal – *omissis* –.

Il ricorrente ha diritto agli arretrati da tale data maggiorati, a decorrere dalla scadenza dei singoli ratei, degli interessi legali e nei limiti dell'eventuale importo differenziale, della rivalutazione monetaria, calcolata anno per anno secondo gli indici ISTAT.

La novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite.

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, cfr.: C. Conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, n. 43/2023, citata in motivazione.

Su un caso di perdita del grado per rimozione, v. di recente, C. Stato, Sez. II, 29 novembre 2023, n. 10248.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. Friuli Venezia Giulia, sentenza 13 dicembre 2024, n. 44; Giud. A. Prestianni; X.X. (avv. G. Auriemma) c. Inps (avv. L. Iero) e Min. Economia e Finanze (n. c.)

Giurisdizione e competenza – Pensione civile e militare – Esercito – Domanda diretta alla rideterminazione della pensione militare per mancato riconoscimento di emolumenti durante il servizio – Difetto di giurisdizione della Corte dei Conti (C.g.c., art. 13; c.p.c., art. 386)

Esula dalla giurisdizione della Corte dei Conti la domanda del militare volta alla rideterminazione della propria pensione, adducendo il mancato riconoscimento di maggiorazioni accessorie da parte dell'Amministrazione durante lo svolgimento del servizio. (1)

FATTO

Il sig. X.X., militare dell'Esercito italiano in quiescenza dal 22.7.2017, in servizio dal 26.4.1980, categoria sottufficiali in servizio permanente effettivo, numero di matricola *omissis*, specializzazione meccanico mezzi corazzati, allega di essere stato impiegato in numerose attività addestrative ed operative, sia sul territorio nazionale che all'estero.

Il ricorrente lamenta la ritenuta erronea determinazione dell'ammontare contributivo ai fini pensionistici e chiede l'accertamento del proprio diritto ad una "*maggiorazione del 18% delle accessorie non ancora corrisposte*", oltre interessi e rivalutazione, senza ulteriori precisazioni.

(*omissis*)

DIRITTO

Preliminarmente, verificata la regolarità della notifica del ricorso introduttivo e del decreto di fissazione di udienza, deve essere dichiarata la contumacia del Ministero della difesa.

Nel merito, il presente giudizio ha ad oggetto il preteso ricalcolo della pensione percepita dal ricorrente, il quale rivendica, invero del tutto genericamente, una maggiorazione della propria retribuzione, mai riconosciuta dall'Amministrazione di appartenenza durante gli anni di servizio e quindi mai percepita sino ad oggi.

Ciò considerato, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti, in quanto la pretesa sostanziale fatta valere dal ricorrente esula dalla materia pensionistica, anche se il ricorrente richiede il ricalcolo del proprio trattamento pensionistico, in quanto la pretesa sostanziale formulata trova fondamento nelle prestazioni rese durante il servizio e quindi nello svolgimento del rapporto di lavoro (in termini Cass. civ. SS.UU. n. 29396/2018).

La controversia esula quindi dalla giurisdizione della Corte dei conti, quale giudice delle pensioni dei pubblici dipendenti, e ricade nella giurisdizione del giudice amministrativo, quale giudice del rapporto di lavoro di natura pubblicistica.

Ogni ulteriore questione rimane assorbita.

L'esito del giudizio consente l'integrale compensazione delle spese, ai sensi dell'art. 31 co. 3 c.g.c.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, sul criterio di reparto giurisdizionale, cfr.: Cass. civ., S.U., 15 novembre 2018, n. 29396, richiamata in motivazione; *id.*, 21 febbraio 2018, n. 4237; *id.*, 19 giugno 2017, n. 1057; *id.*, 19 maggio 2014, n. 10915.

PARTE TERZA

GIURISPRUDENZA PENALE

Corte Suprema di Cassazione, Sez. I pen., sentenza 8 aprile 2025, n. 33613; Pres. M. Boni, Est. Russo, P.G. Mil. Ifilugelli (concl. conf.); A.L. (Conferma Corte mil. app., sentenza 18 settembre 2024)

Procedimento penale – Reato militare – Sentenza di non punibilità per particolare tenuità del fatto – Interesse a ricorrere del militare imputato – Sussistenza (C.p., art. 131-*bis*; c.p.p., art. 651; c.p.m.pace, art. 173)

Procedimento penale – Reato militare – Carabinieri – Furto aggravato di energia elettrica – Prova indiretta del fatto – Idoneità – Fattispecie (C.p.m.pace, art. 230; c.p., art. 192)

Sussiste l'interesse dell'imputato ad impugnare la sentenza che esclude la punibilità di un reato militare in applicazione dell'art. 131-bis, cod. pen., poiché si tratta di pronuncia che ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illi-cietà penale e della responsabilità dell'imputato, e che è soggetta ad iscrizione nel casellario giudiziale e può ostare alla futura applicazione della medesima causa di non punibilità. (1)

Nel processo penale la prova di un fatto non è necessariamente una prova diretta, essendo conforme ai canoni della logica trarre dal fatto noto provato (nel caso, il carabiniere imputato di furto aggravato di energia elettrica aveva collegato la batteria della propria auto ad un cavo fatto passare attraverso la finestra della caserma) la prova del fatto ulteriore oggetto della contestazione (il cavo era collegato ad una presa elettrica della Stazione), secondo un' ipotesi fondata sull'id quod plerumque accidit. (2)

(omissis)

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Va ricordato preliminarmente che, con riferimento ai reati militari, la giurisprudenza di legittimità è nel senso che “sussiste l'interesse del-

l'imputato ad impugnare la sentenza che esclude la punibilità di un reato militare in applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen., trattandosi di pronuncia che ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso; è soggetta ad iscrizione nel casellario giudiziale e può ostare alla futura applicazione della medesima causa di non punibilità ai sensi del comma terzo della medesima disposizione (Sez. 1, Sentenza n. 459 del 2.12.2020, dep. 2021, De Venuto).

2. Ciò posto, però, nel merito il ricorso è infondato. L'imputato ha appellato la decisione del Tribunale militare sostenendo che nel giudizio vi era prova diretta dell'esistenza del cavo di collegamento con la batteria dell'auto elettrica del militare fatto passare attraverso il telaio della finestra del Comando della Stazione, ma non vi era prova diretta del fatto che la estremità del cavo fosse stata collegata ad una presa elettrica della Stazione, perché, come riportato nella sentenza impugnata, la estremità interna del cavo era posta presso una parte del muro interno che era coperta da arredi della caserma, talché non era percepibile agevolmente da eventuali commilitoni se la stessa fosse collegata o meno alla rete elettrica della Stazione.

La tesi introdotta in giudizio dall'imputato è che il cavo fosse collegato non ad una presa elettrica della Stazione, ma ad una power bank di proprietà dell'imputato. La Corte militare di appello ha risposto a questo motivo rilevando che nessuno ha visto in caserma la power bank dell'imputato, e che, nel momento in cui era stato scoperto da altri due Carabinieri, lo stesso non aveva negato i fatti ma si era limitato a dire che, se il Comandante non gli contestava nulla, non potevano farlo gli altri militari, ed ha ritenuto che la tesi alternativa proposta dall'imputato non introducesse un dubbio ragionevole sulla ricostruzione della vicenda. Il ricorso deduce che il giudice di appello si è limitato a confutare la versione fornita dal ricorrente sull'essere stato collegato il cavo di ricarica dell'autovettura non alla presa elettrica della Stazione Carabinieri, ma ad una power bank che lo stesso aveva in disponibilità, ma non ha trovato una prova diretta di quanto contestato all'imputato. L'argomento è infondato.

Nel processo penale la prova di un fatto non è necessariamente una prova diretta, essendo conforme ai canoni della logica trarre dal fatto noto provato (nel caso in esame, l'imputato ha collegato la batteria della propria auto ad un cavo che ha fatto passare attraverso la finestra della caserma e che terminava su un muro davanti al quale era collocato un arredo della Stazione) la prova del fatto ulteriore oggetto della contestazione (il cavo era collegato ad una presa elettrica della Stazione), ipotesi fondata sull'*id quod plerumque accidit*, ed, in quanto tale, idonea a costituire base

razionale della motivazione di un provvedimento giudiziario (Sez. 5, Sentenza n. 25616 del 24.5.2019, P.M. in proc. Devona), senza che ciò comporti inversioni delle regole sull'onere della prova, come, invece, affermato in ricorso.

Non è manifestamente illogico aver ritenuto che il comportamento molto articolato tenuto dall'imputato (parcheggiare l'auto proprio sotto la finestra in questione, collocare un cavo che collegava la batteria dell'auto con l'interno della stanza, "forzare" il telaio della finestra in modo da farci passare il cavo) avesse poco senso se lo scopo non fosse stato quello di collegare la batteria alla presa elettrica della stanza.

D'altronde, nel giudizio di legittimità il sindacato sul modo in cui il giudice del merito ha fatto concreta applicazione della regola legale dell'art. 192, comma, 1, cod. proc. pen., secondo cui "il giudice valuta la prova dando conto nella motivazione dei risultati acquisiti e dei criteri adottati", e di quella di cui al successivo comma 2, secondo cui "l'esistenza di un fatto non può essere desunta da indizi a meno che questi siano gravi, precisi e concordanti" è molto ristretto, perché si limita al controllo logico e giuridico della struttura della motivazione dedicata all'interpretazione degli elementi probatori con esclusione della possibilità di rivalutazione degli stessi. Il ricorso deduce anche che sarebbero state travisate le dichiarazioni del teste Pisani, che, secondo la sentenza impugnata, avrebbe riferito che l'imputato, una volta scoperto, non aveva negato i fatti ma si era limitato a dire che, se il Comandante non gli contestava nulla, non potevano farlo gli altri militari, frase che, invece, l'imputato nega di aver mai pronunciato.

L'argomento è inammissibile, perché introdotto in violazione del requisito dell'autosufficienza del ricorso (Sez. 2, Sentenza n. 20677 del 11.4.2017, Schioppo; Sez. 4, n. Sentenza n. 46979 del 10.11.2015, Bregamotti; Sez. 2, Sentenza n. 26725 del 1.3.2013, Natale), perché la sentenza impugnata riporta espressamente tra virgolette, e citando il verbale di udienza da cui esse sono tratte, le parole del testimone Pisani (p. 12), nonché quelle, sostanzialmente identiche, del testimone – *omissis* – (sempre p. 12), che pure era presente al momento in cui avvenne lo screzio verbale tra – *omissis* – e – *omissis* –.

Il ricorso deduce che queste parole sono state travisate, e quindi che esse non sarebbero mai state pronunciate dai testimoni. Ma, per dedurre ritualmente in giudizio un travisamento per invenzione, occorre allegare o trascrivere integralmente le pagine del verbale di udienza citato nella sentenza impugnata per consentire alla Corte di verificare se la sentenza ha inventato una prova non esistente. Nel caso in esame, invece, nel ricorso la difesa dell'imputato si limita a trascrivere integralmente soltanto il passaggio del verbale della deposizione del carabiniere – *omissis* – nella parte

in cui questi dice di non aver controllato se la estremità del cavo era effettivamente collegata alla presa elettrica della stazione, che, però, è una base non idonea per sostenere l'esistenza di un travisamento per invenzione, perché attiene a fatto diverso da quello riportato dalla sentenza impugnata, che non ha sostenuto che il teste – *omissis* – avesse dichiarato di aver visto il cavo collegato alla rete, ma che lo stesso avesse contestato il fatto all'imputato per ottenerne in risposta la frase riportata in motivazione. In definitiva, il ricorso è infondato.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, v. Cass., Sez. 1 pen., 23 luglio 2024, n. 30264, F. G., in questa *Rivista* 2024, n. 2, Parte III, p. 207.

(2) In senso conforme, cfr. Cass., Sez. 5 pen., 24 maggio 2019, n. 25616, PM in proc. Devona, citata in motivazione.

* * *

Corte Suprema di Cassazione, Sez. I penale, sentenza 27 marzo 2025, n. 12096; Pres. Mogini, Est. Magi, P.M.Mil. Ifilugelli (concl. conf.); W. B. (avv. R. De Vita) c. PCM e Min. Difesa (Avv. Gen. Stato) (Conferma Corte Mil. App., 29 gennaio - 23 aprile 2024, n. 11)

Procedimento penale – Marina Militare – Spionaggio – Documenti segreti NATO – Deroga legale all'obbligo di deposito integrale degli atti in giudizio – Limiti e condizioni (C.p.m.pace, art. 86, 88, 93, 94; cod. proc. pen., art. 415, 416; l. 10 novembre 1954, n. 1226, art. 2; Direttiva 2012/13/UE del 22 maggio 2012, art. 7)

Reato militare – Segreto NATO – Natura autonoma ed auto applicativa rispetto al segreto di Stato – Eccezione di incostituzionalità – Manifesta infondatezza (l. 10 novembre 1954, n. 1226, art. 2; l. 3 agosto 2007, n. 124, art. 39, 40; cod. proc. pen., art. 256-*bis* e *ter*; Cost., art. 11)

Reato militare – Spionaggio nell'interesse di uno Stato estero – Reato consumato e reato tentato – Perfezionamento (C.p.m.pace, art. 86, 93; cod. pen., art. 56)

L'obbligo di deposito integrale degli atti di indagine e delle fonti di prova può trovare deroga, in riferimento a determinati elementi di conoscenza, ove esista un obbligo di mantenimento della segretezza sul loro contenuto, imposto da diversa fonte normativa (nella specie,

Convenzione di Ottawa del 21 settembre 1951), nel limite della stretta necessità e a condizione che sia garantita la equità del processo, assicurando la facoltà difensiva di esercizio del contraddittorio sulle fonti di prova con cui viene introdotto nel giudizio il materiale conoscitivo in questione, idoneo a rappresentare l'avvenuta commissione del delitto da parte dell'imputato. (1)

Il segreto NATO, di cui all'art. 7 della Convenzione di Ottawa del 21 settembre 1951, ratificata con legge n. 1226 del 1954, è autonomo rispetto al segreto di Stato, disciplinato dall'art. 39 della legge n. 124 del 2007 ed è auto applicativo, non necessitando di alcun adempimento intermedio, ferma restando la possibilità di interrelazioni in concreto. L'eccezione di incostituzionalità di tale disciplina è manifestamente infondata. (2)

Il reato di rivelazione di segreti a scopo di spionaggio, nella forma consumata e non tentata, si perfeziona con la trasmissione del supporto contenente le informazioni segrete nella sfera di autonoma disponibilità del soggetto estraneo destinatario. (3)

(omissis)

RITENUTO IN FATTO

1. In sede di merito le decisioni che hanno affermato la penale responsabilità di W. B. per il reato militare di rivelazione di segreti a scopo di spionaggio, ed altro, sono rappresentate dalla sentenza emessa dal Tribunale Militare di Roma in data 9 marzo 2023 e da quella emessa dalla Corte Militare di Appello in data 29 gennaio 2024.

Le contestazioni elevate nei confronti del B. riguardano condotte verificatesi in data 30 marzo 2021 e nei giorni immediatamente antecedenti. Il capo di imputazione si articola in cinque fattispecie di reato, contrassegnate dalle lettere *A* (procacciamento di notizie segrete a scopo di spionaggio e procacciamento di notizie di carattere riservato di cui agli artt. 88 e 93 cod.pen. mil. pace) *B* (esecuzione di fotografie a scopo di spionaggio di cui all'art. 89-*bis* cod.pen.mil. pace) *C* (rivelazione di segreti militari a scopo di spionaggio di cui all'art. 86 cod.pen. mil. pace) *D* (comunicazione all'estero di notizie non segrete né riservate di cui all'art.94 cod.pen. mil. pace) e può darsi per conosciuto dalle parti anche nelle sue componenti in fatto.

(omissis)

In particolare dalla visione delle immagini risulta che nei giorni 18, 23 e 25 marzo 2021 W. B. aveva scattato numerose fotografie a documenti

sia cartacei che visualizzati sullo schermo di una postazione di lavoro (v. deposizione del teste Formisano). Risulta altresì che il B. estraeva dall'apparecchio con cui aveva scattato le foto una scheda MICRO SD e la riponeva (protetta dal foglietto, c.d. bugiardino) all'interno di una scatola di medicinali marca *Crestor*. Già dalla visione delle immagini era possibile comprendere – secondo quanto riferito dai testi – che alcuni documenti erano classificati perché si notava in modo chiaro il logo della NATO. Solo il 25 marzo B. portava, secondo quanto si evince dalle immagini, la scheda SD all'esterno dell'Ufficio. In quel momento veniva allertata la Procura della Repubblica ordinaria.

Anche l'incontro con il diplomatico russo (persona salita a bordo della vettura del B. in un parcheggio di un centro commerciale e solo successivamente identificata) e la consegna a costui della scheda MICRO SD è stata ricostruita 'in diretta' (v. il resoconto del teste Palmieri Federico, sintetizzato a p. 26 e ss.) dagli operatori di polizia giudiziaria che stavano monitorando i comportamenti del B. e che – in sostanza – lo pedinavano.

Come emerge dalla decisione di primo grado, al momento dell'intervento dei militari (venti operatori, appartenenti al Ros dei Carabinieri) viene rinvenuta in possesso del diplomatico russo, appena disceso dall'auto, la scheda MICRO SD marca Kingston (posta all'interno di una scatola di medicinali marca *Crestor*) e all'interno della vettura del B., sotto il sedile posto al lato guida, viene rinvenuta altra scatola di medicinali marca *Crestor* con all'interno la somma di denaro di cinquemila euro.

(*omissis*)

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è infondato, per le ragioni che seguono.

2. Il corposo ricorso difensivo – pur indubbiamente suggestivo e articolato – non è accoglibile in alcuno dei ventiquattro motivi proposti. Giova premettere alcune considerazioni di metodo, prima di esaminare ciascuna delle doglianze introdotte nell'interesse di W. B.

2.1. Il ricorso può essere scisso in tre macro-aree: *a)* le pretese violazioni processuali correlate alla non integralità della *discovery* delle fonti di prova; *b)* la contestazione, sempre in rito, circa la non autonomia del c.d. segreto NATO rispetto alla generale disciplina del segreto di Stato; *c)* il deficit di tipicità e i vizi di motivazione in rapporto alla disciplina di diritto sostanziale che è stata ritenuta applicabile.

(*omissis*)

3. Ciò posto, possono essere esaminati i motivi di ricorso nel modo che segue, nell'ordine in cui sono stati sintetizzati in parte narrativa, cer-

cando ove possibile di evitare ripetizioni (pur se le stesse sono presenti nell'atto di ricorso).

3.1. I primi due motivi di ricorso riguardano il piano processuale e le conseguenze giuridiche della *discovery* parziale (nel senso della non accessibilità di parte dei contenuti della micro SD in sequestro e della impossibilità di realizzare autonomi accertamenti informatici sulla scheda e sul cellulare in sequestro da parte della difesa). La difesa ipotizza nullità degli atti di esercizio dell'azione penale (a partire dall'avviso ai sensi dell'art. 415-*bis* cod.proc.pen.) o, in alternativa, la inutilizzabilità radicale degli elementi di prova non oggetto di disclosure (intendendo per tali la scheda SD, il cellulare Samsung e le stesse consulenze informatiche su tali reperti). Si tratta di due motivi infondati.

(*omissis*)

Nella prospettazione difensiva, ai primi due motivi di ricorso, il ricorrente si concentra sull'effetto (la parziale *discovery* di cui si è detto) ma non ne esamina la causa, dando luogo ad una non corretta – sul piano giuridico – ricostruzione dell'evento processuale.

3.3. Per essere ancora più chiari:

a) non vi è dubbio alcuno circa l'obbligo del Pubblico Ministero di provvedere al deposito – integrale – della documentazione relativa alle indagini espletate in vista dell'esercizio dell'azione penale, già ai sensi dell'art. 415-*bis*, comma 2, cod.proc.pen., senza alcun potere discrezionale di selezione degli atti realizzati nel corso del procedimento;

b) la stessa Corte costituzionale, con la decisione num. 145 del 1991 ha ribadito che l'obbligo di deposito – in vista dell'esercizio dell'azione penale – riguarda tutti gli atti attraverso cui l'indagine preliminare si è sviluppata, non potendosi discrezionalmente sottrarre un atto inerente le indagini espletate alla piena conoscenza delle parti;

c) tuttavia tale assetto riguarda ipotesi ordinarie e non può essere esteso alla ipotesi in cui uno o più atti – o cose – siano sottratti al deposito e alla *disclosure* in ragione di altra e diversa disposizione di legge posta a tutela di una forma di segreto. In tal caso il mancato – o parziale – disvelamento dell'atto non è frutto di (patologica) discrezionalità dell'organo dell'accusa ma è condotta imposta dalle disposizioni di legge poste a tutela del segreto.

Pertanto, la domanda da porsi non è quella riguardante la nullità degli atti di esercizio dell'azione – per stare al primo motivo del ricorso –, posto che nessuna nullità potrebbe mai derivare da una condotta doverosa (il mantenimento del segreto), ma è quella della legittima «considera-

zione» circa la esistenza e la estensione del particolare tipo di segreto che impedisce la *full disclosure*.

A ciò va aggiunto, per stare nell'ambito dei principi espressi dalla Corte Edu, richiamati proprio dalla difesa attraverso la produzione in udienza di copia della sentenza emessa dalla Grande Camera in data 26 settembre 2023 nel caso *Yuksel Yalcinkaya contro Turchia* il profilo della necessità del mantenimento del segreto e la esistenza – o meno – di adeguate garanzie processuali complessive, come da costante orientamento interpretativo della Corte di Strasburgo. Si veda, per tutte, la decisione *Rowe e Davis contro Regno Unito* del 16 febbraio 2000: «... il diritto all'accesso alle prove pertinenti non costituisce un diritto assoluto. Nell'ambito di un procedimento penale, possono emergere interessi contrapposti, quali la sicurezza nazionale, la necessità di proteggere testimoni esposti a rischio di ritorsioni o la segretezza delle tecniche investigative delle forze di polizia, che devono essere ponderati rispetto ai diritti dell'imputato (si veda, ad esempio, la sentenza *Doorson c. Paesi Bassi* del 26 marzo 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-II, p. 470, § 70). In alcune circostanze, può risultare necessario omettere determinati elementi probatori dalla disponibilità della difesa al fine di tutelare i diritti fondamentali di un altro soggetto o di salvaguardare un interesse pubblico di particolare rilievo. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, sono ammissibili esclusivamente le restrizioni ai diritti della difesa che risultino *strettamente necessarie* (si veda la sentenza *Van Mechelen e altri c. Paesi Bassi* del 23 aprile 1997, Reports 1997-III, p. 712, § 58). Inoltre, al fine di garantire all'imputato un equo processo, eventuali difficoltà derivanti da una limitazione dei diritti della difesa devono essere adeguatamente *compensate dalle garanzie procedurali* adottate dalle autorità giudiziarie (si vedano la sentenza *Doorson*, cit., p. 471, § 72, e la sentenza *Van Mechelen e altri*, cit., p. 712, § 54...)».

3.4. Ciò che la difesa, pertanto, non considera in modo adeguato è che la necessità di fornire tutela ad una 'forma' di segreto (qui il segreto su archivi e documenti della NATO) ben può avere conseguenze sulla integrale *discovery* di materiali processuali, senza che da ciò possa derivare – per il principio di non contraddizione dell'ordinamento giuridico – nullità alcuna.

La giurisprudenza formatasi in seno alla Corte Edu richiede – sul punto – esclusivamente la verifica della 'stretta necessità' del segreto e l'esistenza – nel complesso – di adeguate garanzie procedurali per l'accusato. Questi sono i veri "temi" sottesi alle doglianze difensive, che verranno qui esaminati.

Va inoltre precisato che la stessa decisione esibita in sede di discussione dalla difesa del B. va letta nel senso della continuità con i principi

sopra enunciati della stretta necessità del segreto e della adeguata compensazione con altre garanzie processuali.

La sentenza emessa dalla Grande Camera Corte Edu in data 26 settembre 2023 nel caso *Yuksel Yalcinkaya contro Turchia*, riguarda un caso in cui il ricorrente era stato condannato per la partecipazione ad una associazione terroristica per il solo fatto che risultava utilizzatore di un sistema di messaggistica cifrato (ByLock) utilizzato da altri membri della organizzazione, senza il concreto apprezzamento (e la messa a disposizione nel giudizio) del contenuto dei messaggi inoltrati e ricevuti. In un caso del genere risulta – secondo la Corte Edu – violato tanto l'articolo 7 (per interpretazione estensiva della norma incriminatrice interna) che l'articolo 6 della Convenzione per l'assenza di complessiva equità processuale, dovuta alla assenza di *full disclosure* non compensata da garanzie sufficienti per l'imputato circa la facoltà di contestare efficacemente gli elementi di prova a carico.

Pur in simile contesto – che non presenta concrete ragioni di sovrapposizione con il caso qui in trattazione, per quanto si dirà in seguito – va subito rilevato che la Corte di Strasburgo raggiunge la constatazione di violazione non già in ragione della mera esistenza di una “inaccessibilità” a taluni dati dimostrativi (come pare prospettare il ricorrente), ma in ragione della assenza di “motivi plausibili”, idonei a giustificare il limite di accessibilità dei dati elettronici e della assenza di adeguato bilanciamento (v. par. 330 della sentenza).

Ciò del resto è in linea con i contenuti della direttiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio in tema di diritto all'informazione nei procedimenti penali, aspetto che è opportuno rimarcare. In effetti la disciplina dettata in ambito UE si occupa in modo espresso di prevedere, al comma 3 dell'articolo 7, le deroghe al principio della *full disclosure* processuale: *... in deroga ai paragrafi 2 e 3, purché ciò non pregiudichi il diritto a un processo equo, l'accesso a parte della documentazione relativa all'indagine può essere rifiutato se tale accesso possa comportare una grave minaccia per la vita o per i diritti fondamentali di un'altra persona o se tale rifiuto è strettamente necessario per la salvaguardia di interessi pubblici importanti, come in casi in cui l'accesso possa mettere a repentaglio le indagini in corso o qualora possa minacciare gravemente la sicurezza interna dello stato membro in cui si svolge il procedimento penale. Gli stati membri garantiscono che, secondo le procedure del diritto nazionale, una decisione di rifiutare l'accesso a parte della documentazione relativa all'indagine, a norma del presente paragrafo, sia adottata da una autorità giudiziaria o sia quantomeno soggetta a un controllo giurisdizionale.*

Si tratta di un dato di normazione UE di estremo interesse e rilievo per l'odierna decisione, posto che viene riconosciuta in modo espresso

quella necessità di bilanciamento tra interesse processuale (*discovery* integrale) e limite alla accessibilità a taluni dati conoscitivi, bilanciamento che da un lato richiede la ‘particolare rilevanza’ della esigenza posta a base della limitata accessibilità (ad es. la sicurezza interna dello stato membro) dall’altro impone la esistenza di meccanismi di riequilibrio tali da garantire – nel suo complesso – l’equità del giudizio.

Ora, nel caso qui in esame può dirsi, con assoluta condivisione dei contenuti delle decisioni di merito, che da un lato non possono nutrirsi dubbi circa la assoluta necessità di mantenere – anche in ambito processuale – la inviolabilità del segreto NATO sulle specifiche informazioni contenute nei documenti classificati (per il pregiudizio alla sicurezza derivante dalla divulgazione), dall’altro il processo ha visto il pieno esercizio del contraddittorio sulle fonti dichiarative (in particolare Iannucci e Mannino) che, nei limiti di inviolabilità del contenuto dei documenti, hanno riferito in dibattimento sugli ambiti cui inerivano le notizie, sull’oggetto e sulla inerenza dei contenuti alle strategie di organizzazione militare della Alleanza Atlantica e della relativa componente italiana.

Ciò esclude non solo la nullità degli atti di esercizio dell’azione penale (invocata con il motivo n. 1), posto che trattasi non già di una indebita ‘sottrazione discrezionale’ di un elemento di conoscenza alla difesa ma di un atto dovuto (quanto alla imposizione della inaccessibilità parziale), nonché esclude che dalla inaccessibilità fisica dei contenuti dei reperti (motivo n. 2) possa derivare la inutilizzabilità delle deposizioni testimoniali e degli accertamenti tecnici che hanno avuto ad oggetto il cellulare Samsung S9 reperito nella abitazione del Biot e le comparazioni con la scheda MICRO SD.

Si tratta, infatti, di elementi di prova che realizzano proprio quel meccanismo di “bilanciamento” richiesto dalle pronunzie della Corte Edu prima citate e che concretizzano la previsione di cui all’art. 7 comma 3 della citata Direttiva UE in tema di giusto processo. In effetti le deposizioni dei testi Iannucci e Mannino, che hanno visionato in modo integrale il contenuto della scheda MICRO SD e hanno descritto – nei limiti di cui sopra – la tipologia di documenti in essa contenuti altro non sono che lo strumento con cui l’autorità giudiziaria è riuscita a coniugare la esigenza di mantenimento del segreto (sulle specifiche informazioni) con l’esercizio dei poteri ricostruttivi, in contraddittorio, dei contenuti della scheda e, dunque, della tipologia di illecito penale commesso dal B. (si ricordi la alternativa indicata in apertura).

Un processo per il delitto di rivelazione di un segreto – in altre parole – non può essere uno strumento con cui si arreca un ulteriore pregiudizio al segreto (che è l’oggetto di tutela penale messo in rilievo) ma, al tempo stesso, per essere definito “giusto” deve consentire il contradditto-

rio sulle fonti dimostrative che siano idonee a rappresentare l'avvenuta commissione del delitto.

Nel caso in esame sulle fonti dimostrative Iannucci e Mannino (in una con tutte le altre fonti dimostrative in chiaro) e sui contenuti apportati da tali testimoni qualificati è stato ampiamente realizzato il contraddittorio in dibattimento e ciò esclude che possa definirsi viziato il segmento processuale con cui si è ricostruito il contenuto della scheda MI-CRO SD oggetto dello scambio. I principi di diritto che portano al rigetto dei primi due motivi di ricorso possono essere sintetizzati, dunque, nel modo che segue: l'obbligo di deposito integrale degli atti di indagine e delle fonti di prova di cui agli articoli 415-*bis* comma 2 e 416 comma 2 cod.proc.pen. può trovare deroga – in riferimento a determinati elementi di conoscenza – lì dove esista un obbligo di mantenimento della segretezza (sul contenuto di tali elementi) imposto da diversa fonte normativa e nel limite della stretta necessità; ove sussista detta ipotesi derogatoria la equità del processo (nel senso previsto dall'art. 7 della Direttiva 2012/13/UE) è strettamente correlata alla esistenza della facoltà difensiva di esercizio del contraddittorio sulle fonti di prova con cui viene introdotto nel giudizio il materiale conoscitivo idoneo a determinare l'attribuzione della specifica condotta di reato all'imputato.

4. Terzo e quarto motivo sono infondati.

4.1. La difesa, in estrema sintesi, ritiene – sotto diversi profili – illegittima la individuazione del segreto NATO come diretta conseguenza della ratifica degli accordi di Ottawa (legge 1226 del 10.11.1954) ed afferma che i giudici del merito avrebbero dovuto, per converso, applicare le disposizioni processuali di cui all'art. 256-*bis* cod.proc.pen. e la correlata disciplina contenuta nella legge n. 124 del 2007 in tema di segreto di Stato.

La prospettazione della difesa è errata in diritto.

Va premesso che ai sensi della legge n. 1226 del 10 novembre 1954, art. 2, la ratifica della Convenzione sullo Statuto dell'Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico è avvenuta senza alcuna riserva da parte della Repubblica italiana: *piena ed intera esecuzione* è data alla Convenzione suddetta a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.

Si è in presenza, dunque, di un "ordine di esecuzione" la cui efficacia, in rapporto alle disposizioni contenute nella Convenzione cui si opera riferimento è stata ben descritta dalla Corte costituzionale nella decisione numero 58 del 1997: tale tecnica legislativa dà luogo alla produzione nell'ordinamento interno di tutte le norme espresse nel testo della Convenzione. In particolare sono oggetto di ricezione nell'ordinamento interno –

in virtù del semplice ordine di esecuzione – tutte le disposizioni che, per come formulate nel Trattato, realizzano condizioni auto-applicative e non necessitano di altro adempimento intermedio (c.d. norme *self-executing*).

Bisogna pertanto chiedersi – in forza di quanto detto sopra – se la disposizione in tema di inviolabilità degli archivi e documenti generati in ambito NATO di cui all'articolo 7 della Convenzione di Ottawa sia o meno auto-applicativa, in rapporto alla sua formulazione letterale e alla sua finalità.

Ad avviso del Collegio nessun dubbio può nutrirsi in proposito, in ragione del fatto che il tenore letterale della disposizione non richiede alcuna mediazione o intervento di una autorità diversa dalla Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico (autorità generatrice del documento) e la inviolabilità è affermata in via assoluta e generale, senza eccezioni o deroghe. Del resto anche sul piano delle finalità non può non considerarsi che l'Alleanza è – in quanto tale – una coalizione tra Stati di tipo militare e per finalità di comune difesa, il che ben sostiene – sul piano della interpretazione logica e storica – siffatta interpretazione, del tutto in linea con il contenuto dell'articolo 11 della Costituzione della Repubblica.

Dunque è del tutto fuorviante la tesi difensiva della assenza di una autonoma fonte legale del segreto NATO e della necessaria “riconduzione” di ogni forma di segreto militare o politico alla categoria giuridica del segreto di Stato.

Nel nostro ordinamento, infatti, coesistono il segreto di Stato (v. art. 39 della legge n. 124 del 2007) e il segreto NATO (art. 7 Convenzione di Ottawa e legge n. 1226 del 1954), fermo restando che il cono applicativo dell'art. 39 della legge 124 del 2007 è di particolare ampiezza e tale da determinare possibili interrelazioni in concreto (riguardando *atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e difesa militare dello Stato*).

Non può escludersi – in altre parole – che l'autorità politico-amministrativa possa opporre il segreto di Stato, anche alla autorità giudiziaria, in riferimento a specifiche vicende che riguardino gli accordi NATO e il coinvolgimento dell'Italia in attività correlate, ma ciò non significa – in alcun modo – che la fonte del segreto NATO sia da ricercarsi nelle norme di diritto sostanziale o processuale che concernono la disciplina del segreto di Stato, data la piena autonomia delle rispettive discipline normative e la diversa matrice genetica del segreto NATO, che riguarda tutta la documentazione riservata che si genera nel contesto operativo della Alleanza Atlantica.

4.2. Non può pertanto essere accolto (terzo motivo) il profilo di doglianza secondo cui i giudici del merito avrebbero dovuto applicare le disposizioni di legge previste dalla legge n. 124 del 2007 in tema di segreto di Stato, ivi comprese le disposizioni di carattere processuale di cui agli articoli 202 o 256-*bis* e *ter* cod. proc. pen., per la semplice ragione che nel presente giudizio non si verte in ipotesi di avvenuta opposizione del segreto di Stato ma di rivelazione di notizie coperte dal segreto NATO, la cui fonte giuridica e legislativa ha – come si è detto – piena autonomia rispetto al segreto di Stato, derivando dall’art. 7 del Trattato di Ottawa, disposizione autoapplicativa e recepita all’interno del nostro ordinamento in forza dell’ordine di esecuzione contenuto nella legge n. 1226 del 1954.

Il segreto NATO ha fonte legale – peraltro rinforzata ai sensi dell’art. 11 Cost. – ed è diretta derivazione della ‘appartenenza’ del documento alla Organizzazione Atlantica e tale aspetto non necessita di conferma alcuna, non essendo prevista detta procedura dalla medesima Convenzione.

Del resto, giova precisare che l’oggetto del presente giudizio è esclusivamente rappresentato – in riferimento alle imputazioni – dalla verifica delle condotte di procacciamento e rivelazione di notizie “segrete o riservate” concernenti la forza, preparazione e difesa militare dello Stato.

In tale ambito, dunque, non viene in rilievo il segreto in quanto limite posto alla autorità giudiziaria alla conoscenza di informazioni rilevanti per l’accertamento di “altri” e “diversi” reati. La precisazione appare necessaria in ragione del fatto che – anche in rapporto all’istituto del segreto di Stato – la particolare disciplina legislativa di cui alla legge n. 124 del 2007 trova occasione ‘storica’ in decisioni della Corte costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 82 del 1976 (ma con particolare forza nella decisione numero 110 del 1998) hanno posto in luce la necessità di una disciplina organica del segreto di Stato, in riferimento essenzialmente alle plurime occasioni in cui detta tipologia di segreto è stata opposta come limite alla conoscenza di condotte relative alla avvenuta commissione di “altri” fatti di reato, del tutto diversi dalla rivelazione del segreto.

Giova rievocare, sul punto, quanto affermato dalla Corte costituzionale nella decisione n. 86 del 1977, ove si è affermato che ... la individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie ecc., che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti, costituisce indubbiamente il frutto di una valutazione della autorità preposta appunto a salvaguardare questa sicurezza e non può consistere in una attività ampiamente discrezionale ... in quanto tocca la *salus rei publicae* ed è quindi intimamente legata all’accertamento di questi interessi e alla valutazione dei mezzi che ne evitano la compromissione o ne assicurano la salvaguardia”.

Quando, di contro, l’oggetto del giudizio è rappresentato dalla rivelazione del segreto (come nel caso in esame) ciò che rileva ai fini del giu-

dizio è – come si è detto – la possibilità di ricostruire, anche in via indiretta, la inerenza o meno delle notizie rivelate alle categorie previste dalle diverse disposizioni incriminatrici e non necessariamente il “contenuto” della singola informazione. In ciò risulta corretta la tesi sostenuta nella decisione impugnata secondo cui “sembra di poter dire che l’inviolabilità debba riferirsi al contenuto concreto dei documenti classificati, ai quali infatti non è possibile accedere, ma non anche ad altri elementi che possono essere utilmente adoperati per valutare l’imputazione”.

In altre parole, per valutare la avvenuta commissione di condotte di spionaggio è sufficiente conoscere – con il dovuto grado di certezza – la “inerenza” del documento oggetto di rivelazione al tema della forza, preparazione e difesa militare dello Stato, mentre non è indispensabile conoscere il contenuto specifico della notizia. Da ciò deriva che anche la scelta della autorità giudiziaria militare, nel presente giudizio, di non attivare la procedura di interpello alla NATO per ottenere – eventualmente – la declassificazione dei documenti, al di là di ogni altra considerazione, non può essere censurata in questa sede proprio in ragione del fatto che la attività istruttoria svolta in contraddittorio ha fornito elementi sufficienti per realizzare il giudizio sulle imputazioni contestate.

Anche sotto il dedotto profilo del preteso “esercizio di potestà riservata dalla legge ad organi amministrativi” di cui al quarto motivo, il ricorso, per quanto sinora detto, è del tutto infondato, posto che l’autorità giudiziaria militare non ha fatto altro che riconoscere l’esistenza del segreto NATO come limite alla accessibilità processuale di alcuni reperti derivante direttamente dalla legge di ratifica degli accordi di Ottawa, non sostituendosi in alcun modo né al legislatore né alla autorità amministrativa.

5. Il quinto motivo è inammissibile per genericità. (*omissis*)

6. Il sesto motivo di ricorso è parimenti inammissibile per genericità. (*omissis*)

7. Il settimo motivo è infondato, per le ragioni che seguono. (*omissis*)

8. L’ottavo motivo è infondato. La difesa ripropone il tema dell’avvenuto sequestro della scheda MICRO SD in rapporto alla immunità diplomatica dell’O., sostenendo la illegittimità ‘a monte’ della perquisizione.

La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 18 aprile 1961 – ratificata e resa esecutiva in Italia con legge n. 804 del 9 agosto 1967 – prevede all’articolo 24 che l’archivio e i documenti della missione diplomatica sono inviolabili; all’art. 27 comma 2 che la corrispondenza ufficiale della missione è inviolabile; all’art. 29 che la persona dell’agente diplomatico è inviolabile, con divieto di arresto; all’art. 31 che l’agente di-

plomatico gode della immunità dalla giurisdizione penale dello Stato accreditatario.

Ora, la immunità diplomatica rappresenta una “garanzia funzionale” in rapporto all’esercizio dei *compiti* affidati alla missione diplomatica dello stato estero e, pertanto, l’unico soggetto legittimato – in ipotesi – ad opporsi alla perquisizione o al sequestro della scheda MICRO SD era il Capo della missione diplomatica di appartenenza dell’Ostroukhov.

Il fatto che tale opposizione non sia mai intervenuta – come processualmente accertato e al di là della sua fondatezza o meno – chiude ogni discorso sul tema, posto che l’odierno ricorrente non ha alcuna legittimazione a fruire della particolare condizione giuridica dell’agente diplomatico.

9. Il nono motivo è inammissibile per manifesta infondatezza e genericità. (*omissis*)

10. Il decimo e l’undicesimo motivo sono infondati. (*omissis*)

11. Al dodicesimo motivo viene proposta questione di legittimità costituzionale nella ipotesi in cui dovesse ritenersi fondata la tesi sostenuta in sede di merito circa la derivazione del segreto NATO dalla legge di ratifica degli Accordi di Ottawa.

La questione, in rapporto a quanto si è argomentato sin qui, è manifestamente infondata. Si è già evidenziato che la norma di cui all’articolo 7 della Convenzione di Ottawa è – in tutta evidenza – auto applicativa e pertanto vige nel nostro ordinamento in ragione della avvenuta ratifica del Trattato.

La segretezza assoluta degli archivi e documenti interni della Alleanza Atlantica è diretta conseguenza – sul piano logico, prima ancora che giuridico – della natura dell’organismo, trattandosi di una alleanza militare tra stati per scopi di comune difesa. Le esigenze di pianificazione difensiva sono, per loro natura, non ostensibili, specie lì dove involgano rapporti strategici tra plurimi e diversificati attori istituzionali.

Non si comprende, per il vero, la ragione per cui la difesa del ricorrente tenti di costruire un incidente di legittimità costituzionale sulla base di una comparazione tra due discipline (segreto di Stato e segreto Nato) che, pur nelle possibili affinità di scopo, sono profondamente diverse quanto al rispettivo inquadramento giuridico.

La adesione ad un Trattato internazionale comporta, *ipso facto*, delle limitazioni di sovranità (in rapporto alle finalità perseguite) che rientrano ampiamente nella previsione costituzionale di cui all’articolo 11 della Costituzione. Dunque con l’adesione alla Alleanza Atlantica l’Italia ha invertito detta disposizione costituzionale nella parte in cui promuove l’ade-

sione del nostro Paese ad organizzazioni internazionali tese a promuovere la pace e la giustizia tra le Nazioni ed ha – al contempo – accettato le limitazioni di sovranità derivanti da simile accordo.

La costruzione ‘interna’ del segreto di Stato è invece figlia della necessità di regolamentare con legge la sottrazione – alla conoscenza dei soggetti non legittimati – di informazioni la cui divulgazione potrebbe arrecare pregiudizio alle istituzioni democratiche della Repubblica. Sotto tale profilo è la maggiore ampiezza – come si è già notato – della possibile sfera applicativa del segreto di Stato ad aver determinato, nel corso del tempo, la necessità di una regolamentazione più estesa dell’istituto, con profili che riguardano le attribuzioni dei poteri di opposizione e di sindacato. Ma, lo si ripete, si tratta di regolamentazione che riguarda in via esclusiva il segreto (interno) di Stato, non certo applicabile al segreto NATO in ragione della illustrata diversità di ambito.

Non vi è, pertanto, alcun profilo di violazione di disposizioni costituzionali che possa venire in rilievo – incidentalmente – nel presente giudizio, né può ipotizzarsi una violazione dei canoni del giusto processo di cui all’art. 111 Cost.

Ciò perché – come pure si è detto – il rispetto delle garanzie di contraddittorio e difesa deriva (una volta che si è limitata la *disclosure* allo scopo di mantenere il segreto sulle informazioni protette) dalla esistenza o meno di meccanismi processuali idonei a coniugare le esigenze cognitive – tipiche del giudizio su una imputazione – con la verifica di genuinità e affidabilità delle informazioni introdotte nel giudizio. Ciò nel caso che ci occupa è avvenuto, essenzialmente, in ragione dell’avvenuto esercizio del contraddittorio sul contenuto delle deposizioni rese dai testi Iannucci e Mannino.

12. Il tredicesimo motivo è inammissibile perché manifestamente infondato e tendente alla rivalutazione di elementi di prova congruamente apprezzati in sede di merito.

(*omissis*)

18. Il ventesimo motivo è infondato.

La condotta tenuta da W. B. integra il reato di rivelazione di segreti a scopo di spionaggio nella forma consumata e non tentata, essendo entrato il supporto magnetico contenente le informazioni nella sfera di autonomia disponibilità del soggetto destinatario, così come si è ritenuto in sede di merito.

Secondo autorevole dottrina la condotta di rivelazione è un comportamento che “realizza l’ingresso di una notizia segreta (o riservata) nella sfera di disponibilità di un soggetto non autorizzato a riceverla”.

Simile nozione, su cui si concorda, non richiede la dimostrazione della effettiva fruizione daparte del destinatario della notizia oggetto di 'cessione', posto che il disvalore penale del fatto è ricollegato alla condotta tenuta dal soggetto agente, condotta che si perfeziona con la trasmissione della notizia. È evidente, peraltro, che la mancata 'fruizione' dei contenuti del documento, ove accertata, può ridurre il profilo di gravità del fatto, al fine di riequilibrio del trattamento sanzionatorio (ad es. con la applicazione delle circostanze attenuanti generiche).

Nel caso in esame, pertanto, non vi è alcun vizio in diritto in quanto si è sostenuto in sede di merito, posto che la consegna della scheda è – come si è detto – certamente avvenuta e l'intervento successivo da parte della polizia giudiziaria si è verificato a condotta compiuta.

Né a diverse conclusioni può pervenirsi in riferimento ai contenuti espressi – sul tema – da Sez. U. 1983 ric. *Andreis*, come erroneamente prospettato dalla difesa.

In tale arresto, il cui oggetto principale è rappresentato da questioni relative alla giurisdizione, le Sezioni Unite di questa Corte hanno scrutinato – per la particolare vicenda concreta, caratterizzata dalla avvenuta spedizione di una lettera di un soggetto recluso, bloccata dalla Direzione del Penitenziario – il profilo del tentativo di rivelazione di notizie segrete ed hanno confermato la sussistenza dell'ipotesi tentata, con le argomentazioni che seguono: "... va rilevato che questa Corte ha più volte affermato che, ai fini della configurazione della ipotesi del tentativo di reato, la questione non va risolta sulla base del carattere c.d. formale del reato.

Sulla identificazione di tale carattere sono state, per vero, manifestate opinioni e pareri discordi in dottrina sicché deve negarsi a tale carattere l'idoneità a discriminare le varie ipotesi di configurazione di reato nella forma tentata.

Ciò che è rilevante, a tali fini, è la natura concreta dell'azione con la quale si pone in essere il reato ed è in riferimento a tale natura che va verificata la possibilità di configurazione del tentativo.

Quando l'azione in cui si concreta il reato si realizza con un solo atto ovvero con una condotta che si esaurisce in un solo momento è evidente che non può parlarsi di tentativo di reato giacché l'istantaneità della condotta posta in essere dall'agente fa sì che il reato sia già consumato con l'esaurimento della condotta, se questa è idonea per la configurazione del reato, ovvero che non è proprio a parlarsi di reato, neppure nella forma tentata, per l'inidoneità della condotta.

Diverso è il caso in cui la condotta dell'agente si realizza o con un comportamento di questi non esaurentesi immediatamente o con una serie o pluralità di atti finalizzati alla commissione del reato; in tali ipotesi *la frazionabilità nel tempo della condotta delittuosa ammette e consente un'in-*

terruzione del comportamento delittuoso sicché questo può essere interrotto, per qualsiasi causa, anche indipendente dalla volontà dell'agente, dando luogo alla figura del reato tentato.

Sulla base di tali principi è ritenuto che la condotta dell'Andreis non si è esaurita unicamente ed immediatamente con la spedizione della missiva di cui all'imputazione giacché il fatto stesso della spedizione si è protratto per tutto il tempo necessario per il recapito della lettera al suo destinatario, correttamente dal giudice di merito è stato configurato il delitto nella forma tentata come contestata... Infatti, il delitto di rilevazione di notizie di carattere riservato, previsto e punito dagli artt. 91 e 93 del c.p.m.p., è configurabile nella forma tentata qualora sia commesso mediante spedizione di una lettera che, per cause indipendenti dalla volontà dell'agente, non giunta al destinatario; in tal caso, infatti, il prolungamento nel tempo della condotta delittuosa rende possibile l'interruzione dell'iter delittuoso e la punibilità dell'azione ai sensi dell'art. 56 c.p.”.

Dunque è del tutto evidente che la riconoscibilità del tentativo risulta correlata alla concreta vicenda oggetto di giudizio. Nel caso *Andreis* le informazioni riservate erano contenute in una missiva che, pur inoltrata, non era giunta – per evento esterno alla volontà dell'agente – nelle mani del destinatario, lì dove nel caso in esame non può dubitarsi della *traditio* della scheda informatica, rinvenuta dalla polizia giudiziaria sulla persona dell'Ostroukhov. Anche sotto tale profilo il motivo va, pertanto, respinto.

(*omissis*)

Al rigetto del ricorso segue – *ex lege* – la condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali. Va inoltre condannato il ricorrente alla rifusione delle spese processuali sostenute per l'esercizio delle azioni civili, liquidate come da dispositivo.

(*omissis*)

(1, 2, 3) La Corte Suprema conferma la decisione adottata dalla Corte Militare di Appello di Roma, con la sentenza 23 aprile 2024, n. 11. Non risultano altri precedenti in termini e pertanto si rinvia alle molteplici citazioni di giurisprudenza contenute nell'ampia motivazione. Nell'ambito della medesima vicenda, la Corte si era pronunciata sulla istanza dell'imputato per la concessione di misure cautelari (Cass., Sez. I pen., 8 aprile 2022, n. 13649).

Sul segreto di Stato, v. G. DALIA - M. PANEBIANCO (a cura di), *Il segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull'equo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche* G. Giappichelli, Torino, 2022; C. PENSABENE, *Costituzione e segreto di Stato*, in *www.tesi.luiss.it*, 2022; A. MITROTTI,

Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato, in *www.osservatorioaic.it* 2018; E. RINALDI, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2016; G. DI GENIO, *Segreto di Stato*, in *www.treccani.it*.

La sentenza è commentata da C. TORRENTE, *Full discovery vs segreti Nato*, in questo numero della *Rivista*, Parte I.

* * *

Corte Suprema di Cassazione, Sez. V pen., sentenza 26 febbraio 2025, n. 7824; Pres. R. Pezzullo, Est. Renoldi, P. G. (concl. diff.); F. P. (avv. G. Carta)

Procedimento penale – Reato militare – Carabinieri – Minaccia aggravata – Ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto – Ricorribilità per Cassazione (C.p.m.pace., art. 189; c.p., art. 131-*bis*, 612; c.p.p., art. 411; Cost., art. 111)

Procedimento penale – Reato militare – Carabinieri – Insubordinazione con minaccia aggravata – Giurisdizione militare – Declaratoria di causa di non punibilità in Cassazione (C.p.m.pace., art. 189, 199, 47; c.p.p., art. 129)

Procedimento penale – Reato militare – Carabinieri – Eccezione di *ne bis in idem* – Deducibilità e verifica in Cassazione – Limiti (C.p.p., art. 649)

L'ordinanza di archiviazione per la particolare tenuità del fatto emessa, ai sensi dell'art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen., a seguito di opposizione della persona offesa, è ricorribile per cassazione per violazione di legge ex art. 111 Cost., a condizione che sia stato allegato un interesse concreto e attuale alla rimozione del provvedimento. (1)

Sussiste difetto di giurisdizione del giudice ordinario in caso di condotta tenuta da un carabiniere in servizio armato ai danni del superiore gerarchico, integrando il reato militare di insubordinazione con minaccia pluriaggravata e atteso che il riparto di potestà tra giudice ordinario e giudice militare attiene alla giurisdizione: ciò però non preclude l'immediata declaratoria di una causa di non punibilità del reato militare, ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., da parte della Corte di legittimità, poiché questa ha giurisdizione anche in ordine ai reati militari. (2)

La verifica della dedotta violazione del divieto di bis in idem, finalizzata ad accertare se i due procedimenti in rilievo abbiano riguardato il «medesimo fatto» nella sua accezione storico-naturalistica nella configurazione del reato e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona, può essere fatta anche dalla Corte di cassazione ove non richieda accertamenti fattuali, ma solo il confronto delle due imputazioni. (3)

(omissis)

RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza in data 5 settembre 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Vibo Valentia ha disposto, in accoglimento della richiesta del locale Pubblico ministero, l'archiviazione del procedimento per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. in relazione al contestato delitto di «minaccia aggravata» previsto dall'art. 612, secondo comma, cod. pen. Secondo il Giudice procedente, infatti, la minaccia risultava «connotata da debole carica intimidatrice, seppure in minima parte presente in quanto l'autore trattasi di militare in servizio con arma».

2. F. P. ha proposto ricorso per cassazione avverso il predetto provvedimento per mezzo del difensore di fiducia, avv. Giorgio Carta, deducendo due distinti motivi di impugnazione, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione *ex art.* 173 disp. att. cod. proc. pen. *(omissis)*

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è fondato nei termini di seguito indicati.

2. Preliminarmente deve osservarsi che l'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, istituto applicabile anche ai reati militari (così Sez. 1, n. 30694 del 5.6.2017, Corda), ha natura decisoria e, come tale, è assimilabile a una sentenza, sempre ricorribile per cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, comma settimo, Cost. (Sez. 5, n. 36468 del 31.5.2023, Tramo; Sez. 3, n. 5454 del 27.10.2022, dep. 2023, Pandolfi). Come rilevato dal Procuratore generale in sede di requisitoria, la giurisprudenza di legittimità ha talvolta affermato che l'ordinanza di archiviazione per la particolare tenuità del fatto emessa, ai sensi dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., a seguito di opposizione della persona offesa, è ricorribile per cassazione per violazione di legge *ex art.* 111, comma settimo, Cost., per effetto delle modifiche introdotte dal d.lgs. 2

ottobre 2018, n. 122, a condizione che sia stato allegato un interesse concreto e attuale alla rimozione del provvedimento (così Sez. 6, n. 611 del 22.11.2023, dep. 2024). Un interesse che, nel caso di specie, deve ritenersi certamente ravvisabile. Premesso, infatti, che la presenza di una pronuncia pienamente assolutoria per insussistenza del fatto rappresenta una situazione giuridica più favorevole rispetto a una mera declaratoria di non punibilità, che, come detto, presuppone l'esistenza del reato in tutte le sue componenti, oggettive e soggettive, e che agisce, per così dire, dall'esterno rispetto alla fattispecie di reato, va, del resto, ricordato che secondo la giurisprudenza di legittimità sussiste l'interesse dell'imputato ad impugnare la sentenza che esclude la punibilità di un reato militare in applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen., trattandosi di pronuncia che ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso; e tenuto conto che essa è soggetta ad iscrizione nel casellario giudiziale e può ostare alla futura applicazione della medesima causa di non punibilità ai sensi del comma 3 della medesima disposizione (Sez. 1, n. 459 del 2.12.2020, dep. 2021, De Venuto).

3. Tanto premesso, come detto, il ricorso prospetta una violazione di legge sotto un duplice versante, ovvero per difetto di giurisdizione, essendosi al cospetto di un reato militare rispetto al quale il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Vibo Valentia non avrebbe potuto pronunciarsi; e per violazione del divieto di *bis in idem*, dal momento che, per il medesimo fatto, P. sarebbe stato assolto, con sentenza irrevocabile, proprio dal giudice militare (e precisamente dal Tribunale militare di Napoli).

3.1. Ora, non vi è alcun dubbio sulla fondatezza, in primis, della questione di giurisdizione, deducibile o rilevabile anche di ufficio in ogni stato e grado del procedimento, ai sensi dell'art. 20 cod. proc. pen. Ciò emerge *per tabulas* dal capo di imputazione dei due procedimenti, che richiamano l'episodio occorso in data 18 gennaio 2021, allorché durante l'espletamento di un turno della Squadra di vigilanza e servizio del Battaglione dei Carabinieri, P., appuntato dei Carabinieri, aveva rivolto all'indirizzo del luogotenente dei Carabinieri – *omissis* –, suo superiore di grado, in presenza di altri militari, l'espressione «non alzi la voce». Sul punto, va, infatti, rilevato che la condotta era stata tenuta da un carabiniere in servizio armato ai danni del superiore gerarchico, ciò che, appunto, giustificava, dal punto di vista della astratta qualificazione, la contestazione del reato militare di insubordinazione con minaccia pluriaggravata ai sensi degli artt. 189, comma 1 e 47, n. 2, cod. pen. mil. pace, a mente del quale è punibile «il militare, che minaccia un ingiusto danno ad un superiore in sua presenza» e avendo la giurisprudenza escluso il reato, ai sensi dell'art.

199 cod. pen. mil. pace soltanto quando la minaccia o l'offesa all'onore di un superiore sia rivolta dal militare appartenente alle forze armate al di fuori dell'attività di servizio attivo e non sia obiettivamente correlata all'area degli interessi connessi alla tutela della disciplina (*ex plurimis* Sez. 1, n. 25353 del 15.1.2019, Ursino).

3.2. Tale questione, logicamente pregiudiziale, dovrebbe comportare l'annullamento senza rinvio del provvedimento impugnato in quanto emesso in difetto di giurisdizione. E ciò anche tenuto conto del principio recentemente espresso dalle Sezioni unite di questa Corte in relazione ai rapporti tra la giurisdizione ordinaria e quella militare, essendo stato affermato che il riparto di potestà tra giudice ordinario e giudice militare attiene alla giurisdizione e che, dunque, la sua violazione integra un difetto di giurisdizione (Sez. U, n. 8193 del 25.11.2021, dep. 2022, Bionda). Tuttavia, in occasione di tale arresto le Sezioni unite hanno anche ribadito il principio in passato espresso, stavolta dalle Sezioni semplici, secondo il quale l'eventuale rilievo del difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice militare, non preclude l'immediata declaratoria di una causa di non punibilità del reato militare, ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen, poiché la Corte di legittimità ha giurisdizione anche in ordine ai reati militari (Sez. 1, n. 12943 del 29.1.2014, Bausone).

4. Consegue alle considerazioni che precedono che ove, come nel caso in esame, venga in rilievo una causa di proscioglimento ai sensi dell'art. 649 cod. proc. pen., la stessa Corte di cassazione, avendo giurisdizione anche sui reati militari, possa pronunciarsi direttamente sulla relativa questione.

4.1. Sul tema della deducibilità del difetto di giurisdizione in sede di legittimità si registrano, in sintesi, due opinioni principali. La prima, più risalente, sostiene che essendo la violazione del divieto di *bis in idem* una questione di fatto, riservata alla valutazione del giudice di merito, essa non possa essere dedotta, per la prima volta, davanti al Giudice di legittimità (Sez. 2, n. 6179 del 15.1.2021; Sez. 2, n. 18559 del 13.3.2019, Zindato; Sez. 7, n. 41572 del 13.9.2016, Tassone; Sez. 3, n. 20885 del 15.4.2015, Calò; Sez. 3, n. 20887 del 15.4.2015, Aumenta; Sez. 5, n. 43485 del 5.7.2014, Bandu, Rv. 260828-01; Sez. 2, n. 2662 del 15.10.2013, dep. 2014, Galiano, Rv. 258593-01; Sez. 4, n. 4958 del 8.10.2013, dep. 2014, De Bernardi; Sez. 4, n. 35831 del 27.6.2013, Maini; Sez. 5, n. 9825 del 10.1.2013, Di Martino; Sez. 5, n. 5099 del 11.12.2012, dep. 2013; Sez. 5, n. 24954 del 6.5.2011, Brunetto, Rv. 250920-01; Sez. 4, n. 48575 del 3.12.2009, Bersani, Rv. 245740-01; Sez. 5, n. 9180 del 29.1.2007, Aloisio; Sez. 2, n. 41069 del 24.9.2004, Chiaberti; Sez. 6, n. 34955 del 5.6.2003,

Rebeschi; Sez. 5, n. 10076 del 24.9.1998, dep. 1999, Burgio; Sez. 6, n. 9301 del 19.4.1995, Scarpa). La seconda opinione, invece, ritiene che la preclusione del giudicato formatosi sul medesimo fatto sia sempre deducibile nel giudizio di cassazione, atteso che la violazione del divieto del *bis in idem* si risolve in un *error in procedendo* che, in quanto tale, consente al giudice di legittimità l'accertamento di fatto dei relativi presupposti (Sez. 5, n. 30845 del 7.4.2017, Cattaneo; Sez. 2, n. 33720 del 8.7.2014, Nerini; Sez. 6, n. 44632 del 31.10.2013, Pironti; Sez. 6, n. 14991 del 30.1.2013, Barbato; Sez. 6, n. 47983 del 27.11.2012, D'Alessandro; Sez. 1, n. 26827 del 5.5.2011, Santoro; Sez. 6, n. 44484 del 30.9.2009, P). All'interno, del primo orientamento, poi, si è anche sostenuto che la violazione del divieto di *bis in idem* possa essere, comunque, dedotta per la prima volta in sede di legittimità ove non fosse stato possibile dedurla in grado di appello perché la sentenza di riferimento non era ancora passata in giudicato e fosse divenuta irrevocabile dopo quel giudizio (Sez. 1, n. 31123 del 14.5.2004, Cascella; Sez. 5, n. 7953 del 30.3.1998, Sparacino). Mentre all'interno del secondo indirizzo, nella evidente prospettiva di tenere conto del primo orientamento, si è precisato che la possibilità di dedurre la violazione del divieto del *ne bis in idem* deve, comunque, essere esclusa quando la decisione della relativa questione comporti la necessità di accertamenti di fatto, nel qual caso la stessa deve essere proposta davanti al giudice dell'esecuzione (Sez. 6, n. 29188 del 15.5.2024, B.; Sez. 1, n. 37282 del 24.6.2021, De Santis; Sez. 2, n. 21462 del 20.3.2019, Manco; Sez. 2, n. 5772 del 10.1.2019, Per contra; Sez. 6, n. 598 del 5.12.2017, dep. 2018, B.; Sez. 3, n. 35394 del 7.4.2016, Caligara; Sez. 5, n. 2807 del 6.11.2014, dep. 2015, Verde; Sez. 5, n. 44854 del 23.9.2014, Gentile; Sez. 5, n. 1131 del 29.11.2012, dep. 2013, Siano). Di modo che si reputa necessaria, al fine di potersi ritenere ammissibile la relativa deduzione, una chiara rappresentazione della corrispondenza storico-naturalistica dei fatti, che debbono risultare di evidente constatazione alla stregua della lettura degli atti, non potendo trovare ingresso riletture dei fatti, sia pure mediate dall'esame delle contestazioni.

4.2. Tanto osservato, deve innanzitutto rilevarsi che, nel caso di specie, la questione di giurisdizione non è stata proposta per la prima volta in sede di legittimità, atteso che essa, come documentato dalla Difesa del ricorrente, era già stata dedotta davanti al Giudice per le indagini preliminari in sede di opposizione alla richiesta di archiviazione, senza che vi fosse stata alcuna decisione sul punto. Inoltre, anche a voler ritenere che il silenzio sulla questione fosse legittimo in ragione del mancato passaggio in giudicato della sentenza di proscioglimento da parte del Tribunale militare, la questione sarebbe comunque deducibile per la prima volta in

sede di legittimità, alla luce del già richiamato indirizzo secondo cui il limite alla deducibilità in tale sede viene meno quando la questione non avrebbe potuto essere dedotta prima in ragione del mancato passaggio in giudicato dell'altra sentenza. Né la verifica dei presupposti per la declaratoria di non doversi procedere per *ne bis in idem* impone, nel caso di specie, accertamenti fattuali, essendo all'uopo sufficiente, come si dirà, il mero raffronto dei capi di imputazione.

5. Venendo, quindi, al merito della questione dedotta, deve premettersi che la verifica della dedotta violazione del divieto di *bis in idem* è finalizzata a verificare se i due procedimenti in rilievo abbiano riguardato il «medesimo fatto» e che, a tal fine, deve verificarsi «la corrispondenza storico-naturalistica nella configurazione del reato, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi (condotta, evento, nesso causale) e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona» (Sez. U, n. 34655 del 28.6.2005, Donati). Ora, nel caso in esame, la Difesa ha provveduto a trasmettere, come anticipato (v. *supra* § 4 del «ritenuto in fatto») copia della sentenza di proscioglimento, adempiendo all'onere sulla stessa incombente di fornire la prova della propria asserzione, in modo da porre il giudice nella condizione di verificare la sussistenza delle condizioni necessarie per l'accoglimento dell'eccezione (così Sez. 2, n. 31542 del 30.5.2017, Di Giorgio; Sez. 3, n. 3217 del 23.10.2014, dep. 2015, Nsib; Sez. 4, n. 10097 del 3.5.2006, dep. 2007, Cacciani; Sez. 4, n. 1789 del 15.1.1990, Allegro). E dalla piana lettura delle due imputazioni emerge che l'episodio oggetto dei due procedimenti era il medesimo, facendosi in entrambi i casi riferimento a quanto avvenuto in data 18 gennaio 2021, allorché durante l'espletamento di un turno della Squadra di vigilanza e servizio del Battaglione dei Carabinieri, F. P., appuntato dell'Arma dei Carabinieri, aveva rivolto all'indirizzo del luogotenente – *omissis* – anch'egli in forza all'Arma dei Carabinieri e suo superiore di grado, l'espressione «non alzi la voce», proferita alla presenza di altri militari e dopo essersi avvicinato alla persona offesa sino a sfiorargli il viso e sollevando entrambi i pugni. Ciò che, pertanto, consente di ravvisare la dedotta violazione del divieto di secondo giudizio e, conseguentemente, di pervenire alla declaratoria di non doversi procedere ai sensi dell'art. 649 cod. proc. pen.

6. Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere accolto, sicché la sentenza impugnata deve essere annullata, senza rinvio, per identità del fatto oggetto del presente giudizio con quello già giudicato con sentenza del Tribunale militare di Napoli n. 56 del 26 ottobre 2023, irrevocabile in data 8 gennaio 2024.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, per il caso dell'ordinanza di archiviazione, cfr. Cass., Sez. 6 pen., 8 gennaio 2024, n. 611, con richiami ai precedenti. Sull'interesse ad impugnare la sentenza di non punibilità per particolare tenuità del fatto, v. Cass., Sez. 1 pen., 8 aprile 2025, n. 33613, in questo numero della *Rivista*.

(2) In senso conforme, cfr. Cass., S.U. pen., 9 marzo 2022, n. 8193, Bionda; Cass., Sez. 1 pen., 29 gennaio 2014, n. 12943, Bausone.

(3) Sulla deducibilità per la prima volta in sede di legittimità della violazione del divieto di *ne bis in idem*, cfr. Cass., Sez. 6 pen., 15 maggio 2024, n. 29188, e le altre pronunce citate in motivazione.

Sull'applicazione del principio del *ne bis in idem* in relazione a sanzioni penali e sanzioni amministrative, v. Cass., Sez. 1 pen., 16 dicembre 2024, n. 45974.

* * *

Tribunale Militare di Napoli, sez. II, sentenza 18 marzo 2025, n. 11; Pres. Dente, Est. Carlizzi; P. V. (avv. R. Di Ciaula, R. Martucci)

Reato militare – Guardia di finanza – Collusione con estranei per frodare la finanza – Accordo fittizio di separazione con la coniuge – Assegno alimentare – Illecita deduzione fiscale (l. 9 dicembre 1941, n. 1383; c.p.m.pace, art. 47)

Integra il reato di collusione con estranei per frodare la finanza, l'accordo fittizio di separazione, omologato dal Tribunale, di un ufficiale della Guardia di finanza con la moglie con l'attribuzione di un assegno mensile di mantenimento, prontamente riversato sul conto del marito, diretto ad ottenere indebiti vantaggi fiscali. (1)

(*omissis*)

MOTIVO DELLA DECISIONE

1. Ipotesi accusatoria

Secondo la Pubblica accusa, l'imputato, maggiore della Guardia di Finanza, dopo essersi sposato con la sig.ra – *omissis* – in data 23.9.2023, concordava con quest'ultima una finta separazione coniugale decorrente già dal mese di ottobre 2023, poi omologata dal "Tribunale civile di Bari il 4.3.2024, per mettersi in condizione di doverle versare l'assegno mensile di mantenimento, ammontante a € 1.500 fino al 2020 e a € 2.500 fino alla scoperta della vicenda e di evadere così parzialmente l'imposta dovuta a

titolo di Irpef, grazie alla deduzione fiscale delle suddette somme, cioè all'abbattimento per importo corrispondente del relativo reddito, per un valore pari a euro 74.832,69. Così agendo, sempre secondo la Pubblica accusa, egli avrebbe commesso il reato di collusione con estranei per frodare la Finanza continuata e aggravata dal possesso di un grado.

2. Giudizio probatorio

La suddetta ipotesi accusatoria ha trovato pieno riscontro all'esito del giudizio abbreviato, grazie ai concordi elementi documentali e testimoniali acquisiti, nonché all'incapacità dei contro elementi prodotti dalla difesa di inficiare la forza probatoria dei primi.

2.1. Principi di valutazione probatoria

(*omissis*)

2.2. Esposizione e valutazione delle risultanze probatorie

Le risultanze probatorio emerse nel presente giudizio vanno dunque selezionate e distribuite secondo i suddetti principi-guida.

Così, posto che la Pubblica accusa ipotizza che l'imputato abbia – in sostanza – contratto matrimonio soltanto per poi separarsi e assumere il carico economico corrispondente all'assegno dovuto all'*ex* coniuge a titolo di mantenimento, da utilizzare infine come posta deducibile per ridurre il proprio reddito imponibile ai fini Irpef, di questa ipotesi, in effetti, da un lato, sono emersi i più caratteristici elementi di credito, dall'altro non sono emersi significativi elementi di discredito. Così:

– il fatto, pacificamente emerso, che l'imputato contrasse matrimonio il – *omissis* – e si separò appena un mese dopo, non solo appare del tutto contrario al normale corso degli eventi, dato che il pur diffuso fenomeno delle separazioni matrimoniali richiede un tempo minimo di maturazione ben superiore a un mese, nel corso del quale i due coniugi, oltre a sviluppare un atteggiamento di indifferenza, hanno modo di ponderare tutte le conseguenze della scelta interruttiva. Tale fatto è anche e soprattutto, per quanto qui interessa, del tutto congeniale e congruente col piano evasivo ascrivito all'imputato e alla sua *ex* moglie, dato che la rapidità di esecuzione che lo caratterizza costituisce l'ovvia espressione dell'intenzione dei due di sfruttare il meccanismo evasivo subito dopo averlo attivato, senza cioè perdere neanche un mese di deduzione fiscale. Né l'imputato o la *ex* moglie sono stati in grado di fornire alcuna plausibile spiegazione alternativa di tale evoluzione, indubbiamente anomala e sospetta.

– il fatto, parimenti emerso in maniera incontrovertibile, che l'imputato concordò con la moglie da cui si stava separando un assegno di manteni-

mento di ben € 1.500,00 (somma, peraltro, destinata ad aumentare per effetto del meccanismo legale della rivalutazione Istat) non solo risulta disallineato dal comune ammontare di assegni di questo tipo, corrisposti, cioè da un soggetto, corner l'imputato, che non risulta essere stato titolare di un reddito straordinario, e che già aveva messo a disposizione della *ex* coniuge un immobile a uso abitativo. Tale fatto risulta soprattutto spiegabile nell'ottica del già descritto piano evasivo ascrivito all'imputato e all'*ex* moglie, il quale sarebbe riuscito tanto più redditizio, quanto più alto (ma entro limiti volti a evitare che si desse nell'occhio) fosse stato l'assegno di mantenimento da portare in deduzione. E anche qui l'imputato e la *ex* coniuge non sono riusciti a fornire plausibili spiegazioni alternative di tale dato sorprendente.

– il fatto, anch'esso affiorato in modo indubbio, che l'imputato, non pago di aver concordato un assegno già di ammontare elevato, procedette, attraverso un accordo spontaneo concluso dopo appena sette anni, quasi al suo raddoppio, non solo è difficilmente comprensibile di per sé e per l'assenza di evidenti miglioramenti della sua situazione reddituale. Tale fatto appare soprattutto spiegabile, ancora una volta, come ulteriore tassello del mosaico evasivo dell'imputato e della *ex* moglie. È chiaro, infatti, che un tale, sproporzionato incremento della somma dovuta dall'imputato all'*ex* coniuge costituì un modo per aumentare correlativamente la somma deducibile dal reddito imponibile, dunque per aumentare l'importo sottraibile alle pretese erariali.

– il fatto, cristallizzato nella documentazione bancaria acquisita, che, nella gran parte dei mesi in contestazione, subito dopo che l'imputato versò l'assegno di mantenimento sul conto della *ex* moglie, quest'ultima procedette nel giro di pochi giorni a riscuotere pressoché integralmente la somma ottenuta

(*omissis*)

3. Giudizio qualificatorio

Attenendo alla qualificazione giuridica del fatto in giudizio, va condivisa la tesi accusatoria secondo cui esso integrerebbe il reato di Collusione con estranei per frodare la finanza continuata e aggravata (art. 3 l. 1383/1941, 81 cpv. c.p., 47 n. 2, c.p.m.p.). Tale fattispecie consiste nel fatto del “militare della [...] guardia di finanza che [...]”, essendo in possesso di un grado, “collude con estranei per frodare la finanza”, così soggiacendo “alle pene stabilite dagli articoli 215 e 219 del Codice penale militare di pace [...]”. Di essa, infatti, sussistono tutti gli estremi:

A) qualità di militare della G.d.F. dell'imputato e possesso da parte sua di un grado, che dipendono dall'appartenenza, regolata dalla legge, militari.

B) collusione dell'imputato con estranei, consistente negli accordi pacificamente intercorsi nella gran parte dei mesi in contestazione tra imputato e la signora che aveva sposato e dalla quale si era separato, di versarle l'ammontare dell'assegno di mantenimento e di riaverne in tutto o in parte il rimborso brevi manu, per consentirgli di ridurre indebitamente (data l'assenza di una spesa effettiva da dedurre) le relative somme dal reddito imponibile ai fini Irpef.

C) fine di frodare la Finanza, costituito dalla finalizzazione di tale artificio fiscale attraverso il quale l'Erario veniva indotto a ritenere dovuta la indebita deduzione appena indicata alla produzione di un vantaggio proprio e di uno svantaggio per quell'Erario di cui lo stesso imputato, in qualità di appartenente alla Guardia di Finanza avrebbe dovuto costituire invece il principale presidio.

D) medesimo disegno criminoso, consistente nell'intenzione agli assegni complessivamente versati, rimborsati e portati in deduzione Irpef.

4. Determinazioni finali

Per tali ragioni, che provano oltre ogni ragionevole dubbio che l'imputato commise il fatto ascrittogli e che questo integra il reato contestatogli, egli deve essere dichiarato responsabile di quest'ultimo.

La pregressa condotta militare lo rende meritevole delle attenuanti generiche, da ritenere solo equivalenti alla contestata e sussistente aggravante, data la pervicacia criminosa mostrata dall'imputato e l'assenza di qualsivoglia segno di resipiscenza. La richiesta della difesa, di applicare altresì l'attenuante del risarcimento del danno, non può essere accolta dato il suo carattere parziale.

In applicazione dei criteri dell'art. 133 c.p., il Tribunale stima equa la pena di anni 2 e mesi 10 di reclusione militare, alla quale si perviene sulla base del seguente calcolo: (*omissis*)

(1) Per un altro caso di collusione con estranei per frodare la finanza, cfr. Corte Mil. App., 24 gennaio 2024, n. 10, in questa *Rivista* 2024, n. 2, Parte III, 214, con nota di richiami.

PARTE QUARTA

ALTRE GIURISDIZIONI
E RAPPORTI GIURIDICI VARI

Corte costituzionale, sentenza 30 ottobre - 19 dicembre 2024, n. 207; Pres. A. Barbera, Est. M.R. San Giorgio; G.V. V. c. Min. difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Aeronautica militare – Scatto stipendiale per invalidità di servizio – Ricomprensione nel blocco stipendiale – Illegittimità costituzionale (d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 9; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1801; d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122, art. 1; Cost., art. 3)

È incostituzionale, per intrinseca irragionevolezza, l'art. 9, commi 1 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui non esclude dal blocco stipendiale gli scatti per invalidità di servizio, di cui all'art. 1801, cod. ord. mil., rispondendo questi, non a finalità di miglioramento economico, ma ad un'esigenza di tutela indennitaria del lavoratore. (1)

(omissis)

1.1. Il rimettente premette che, con il ricorso straordinario, G.V. V., primo maresciallo luogotenente dell'Aeronautica militare in congedo dal 31 dicembre 2012, ha impugnato il provvedimento con il quale il Ministero della difesa aveva rigettato la sua richiesta di aumento di un anno dell'anzianità di servizio ai sensi della legge 15 luglio 1950, n. 539 (Applicabilità ai mutilati ed invalidi per servizio ed ai congiunti dei caduti per servizio dei benefici spettanti ai mutilati ed invalidi di guerra ed ai congiunti dei caduti in guerra).

(omissis)

6. Ciò posto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, è fondata.

6.1. Pur presentando elementi di analogia rispetto agli incrementi della retribuzione, fondamentale e accessoria, investiti dalle misure limitative, gli scatti per invalidità di servizio se ne differenziano sotto il profilo funzionale, rispondendo ad una finalità diversa da quella di miglioramento della posizione giuridica ed economica del lavoratore propria dei primi.

L'inclusione del beneficio *ex art.* 1801 cod. ordinamento militare nel perimetro applicativo del blocco determina, quindi, un'incoerenza teleologica, poiché annette le medesime conseguenze giuridiche a fattispecie eterogenee sul piano finalistico.

6.1.1. Come questa Corte ha affermato di recente, l'attribuzione patrimoniale in esame risponde al «principio generale della “compensazione” dell'infermità» ed è volta a ristorare «il sacrificio derivante dall'attività di servizio» (sentenza n. 13 del 2024).

6.1.2. Anche la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che l'emolumento in questione è stato introdotto «per motivazioni di ordine generale e comunque estranee alla logica ed alla dinamica del rapporto di lavoro» (ancora, Consiglio di Stato, parere n. 1476 del 2010), tanto che rinviene nell'evento lesivo occorso al lavoratore la sua origine e «nello scatto o classe solo la misura economica che lo traduce» (TAR Lazio, sezione prima-ter, sentenza 30 marzo 2015, n. 4764).

Si è rilevato, inoltre, che lo scatto per invalidità di servizio, ricollegandosi ad una situazione di pregiudizio della salute, quale lo stato di invalidità derivante da fatti di servizio, ha carattere permanente, tanto che ne è espressamente prevista la non assorbibilità. La temporaneità della erogazione, che conseguirebbe, appunto, al riassorbimento del beneficio nei successivi miglioramenti retributivi, si porrebbe, infatti, in contraddizione con il fine in senso lato indennitario con esso perseguito (*ex multis*, TAR Lazio, sezione prima quater, sentenze 25 giugno 2018, n. 7086 e 13 aprile 2018, n. 4083; sezione seconda, sentenza 12 novembre 2013, n. 9646).

6.2. Non va, infine, trascurato che gli scatti *ex art.* 1801 cod. ordinamento militare, per un verso, al pari degli altri benefici accordati per effetto del riconoscimento della causa di servizio – e, in particolare, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata –, offrono «una sorta di “riparazione” per il danno alla persona riconducibile al servizio prestato» (sentenza n. 20 del 2018); per altro verso, in concorso con detti istituti, sopperiscono alla mancata previsione, per il personale al quale sono destinati, di una specifica tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

6.2.1. Gli scatti per invalidità di servizio e l'equo indennizzo sono stati introdotti per supplire al vuoto di tutela emerso dall'assetto normativo delineato dal regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70 (che approva il testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari), in base al quale il dipendente pubblico che avesse riportato una lesione dell'integrità psicofisica per fatti di servizio non poteva avanzare pretese risarcitorie nei confronti dell'amministrazione, né, a differenza del lavoratore privato, poteva contare all'epoca su un'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (sentenza n. 1 del 1962).

Per effetto della graduale estensione delle tutele risarcitoria e assicurativa al pubblico impiego, i benefici riconducibili alla causa di servizio hanno assunto, rispetto a queste ultime, un ruolo di garanzia aggiuntiva con esse concorrente.

6.2.2. Per quanto concerne la tutela assicurativa, detta concorrenza di garanzie non ha, però, operato in riferimento ai dipendenti delle Forze armate e di polizia, ai vigili del fuoco e al personale di soccorso pubblico, dal momento che queste categorie professionali sono sempre rimaste escluse dall'applicazione della normativa sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, come confermato dalla norma di interpretazione autentica espressa dall'art. 12 del decreto-legge 23 febbraio *bis* 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.

Non a caso, dunque, il legislatore, pur avendo abolito i benefici collegati alla causa di servizio – abrogando, in particolare, gli scatti per invalidità di servizio con l'art. 70, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e il rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, l'equo indennizzo e la pensione privilegiata con l'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 – li ha mantenuti soltanto per le suddette categorie di dipendenti pubblici (sentenza n. 33 del 2023).

A tale riguardo, sia pure con specifico riferimento alla pensione privilegiata, questa Corte ha rimarcato che la conservazione di tale provvidenza per i settori della difesa e della sicurezza, per i vigili del fuoco e per il soccorso pubblico «si raccorda, per un verso, al più elevato livello di rischio ordinariamente connesso al servizio svolto nei comparti indicati e, per altro verso, alla mancanza di una specifica tutela assicurativa contro

gli infortuni per le infermità contratte dai dipendenti di tali settori» (sentenza n. 20 del 2018).

6.3. Alla luce delle esposte considerazioni, il mancato riconoscimento degli scatti per invalidità di servizio maturati nel corso del periodo di “blocco” imposto dal d.l. n. 78 del 2010, come convertito, comporta, per i dipendenti interessati, la perdita, senza possibilità di recupero, di uno specifico strumento di compensazione dell’invalidità subita a causa del servizio svolto.

7. In conclusione, la normativa censurata, non sottraendo al blocco stipendiale dalla stessa imposto un beneficio, quale quello *ex art. 1801* cod. ordinamento militare, che, pur aggiungendosi al trattamento economico, non persegue specificamente la finalità di miglioramento patrimoniale propria degli incrementi retributivi, ma risponde ad un’esigenza di tutela indennitaria del lavoratore colpito da invalidità per ragioni di servizio, esibisce una intrinseca irragionevolezza.

(*omissis*)

(1) La Corte conferma il proprio orientamento in materia, volto a riconoscere alla provvidenza in esame natura compensativa dell’invalidità che ha colpito il militare a causa del servizio: cfr. C. cost., 9 febbraio 2024, n. 13, sulla parziale incostituzionalità dell’art. 1801, cod. ord. mil. Nello stesso senso, v. la giurisprudenza amministrativa citata in motivazione.

* * *

Corte costituzionale, sentenza 29 ottobre - 28 novembre 2024, n. 190; Pres. Barbera, Est. D’Alberti; M.S. c. Min. Interno (Avv. Gen. Stato)

Forze di Polizia – Polizia di Stato – Perdita dell’idoneità al servizio – Passaggio ad altri ruoli – Mancata previsione – Legittimità costituzionale (d.P.R. 24 aprile 1982, n. 339; Cost., art. 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76, 97)

Non è fondata la questione di costituzionalità dell’art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, nella parte in cui non prevede che la perdita del requisito attitudinale possa dar luogo al passaggio del dipendente della Polizia di Stato ad altri ruoli dell’amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, in riferimento agli art. 3, 4, 35, 51 e 97 Cost. (1)

(*omissis*)

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione seconda, (10 maggio 2024, n. 103 - *N.d.r.*) ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, ove si prevede che «[i]l personale dei ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia, giudicato assolutamente inidoneo per motivi di salute, anche dipendenti da causa di servizio, all'assolvimento dei compiti d'istituto può, a domanda, essere trasferito nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli della Polizia di Stato o di altre amministrazioni dello Stato, sempreché l'infermità accertata ne consenta l'ulteriore impiego».

La disposizione è censurata «nella parte in cui esclude o comunque non prevede la possibilità di disporre il transito nei ruoli civili dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza o di altra amministrazione pubblica per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia, in caso di riscontrato difetto dei requisiti attitudinali».

Con riferimento al requisito della rilevanza, il rimettente evidenzia che la questione oggetto dell'appello verte sulla facoltà per l'amministrazione della Polizia di Stato di verificare la permanenza dei requisiti attitudinali dei propri dipendenti anche dopo la presa di servizio, nonché sulla possibilità – in caso di esito negativo di tale verifica – di destinare tali dipendenti ad altri ruoli dell'amministrazione di pubblica sicurezza o di altre amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, il giudice *a quo* ritiene di dover prestare adesione, in quanto espressione del “diritto vivente”, alla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 12 del 2023, in cui si afferma che la perdita del requisito attitudinale non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Polizia di Stato ad altri ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 del d.P.R. n. 3 del 1957.

La disposizione censurata, così interpretata, si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con gli artt. 1, 3, 4 e 35 Cost., avuto riguardo ai principi di ragionevolezza, di riconoscimento a tutti cittadini del diritto al lavoro, nonché di «tutela del lavoro», di cui all'art. 35 Cost.

Sotto un diverso profilo, il giudice *a quo* sottolinea la disparità di trattamento tra il personale della Polizia di Stato e il personale militare appartenente all'Arma dei Carabinieri e gli appartenenti alla Guardia di finanza, ai quali sarebbe riconosciuta la possibilità di essere diversamente utilizzati dall'amministrazione pubblica. Vi sarebbe, inoltre, un oggettivo impedimento all'esplicazione del diritto al lavoro, riconosciuto dagli artt. 4 e 35 Cost., nonché una violazione del principio di uguaglianza di cui al-

l'art. 3 Cost., inteso anche come uguaglianza nell'accesso e nella conservazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione (art. 51 Cost.).

Sarebbero altresì violati i principi di imparzialità e buon andamento enunciati dall'art. 97 Cost., poiché l'amministrazione si priverebbe dell'attività lavorativa di un dipendente già formato, in assenza di alcuna plausibile ragione.

Il rimettente accenna anche alla violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto della disposizione censurata con quanto previsto dalla legge delega.

Infine, il giudice *a quo* ravvisa il contrasto di detta disposizione con l'esigenza, sottesa ai principi costituzionali di cui agli artt. 27, 35 e 36 Cost., di assicurare la continuità del rapporto di lavoro in presenza di un evento, quale la perdita dei requisiti attitudinali, non dipendente dalla volontà del lavoratore, tanto più là dove, come nel caso in esame, «la mancata continuità del servizio si deve al coinvolgimento in un giudizio penale conclusosi con sentenza assolutoria». Ad avviso del rimettente, ciò si tradurrebbe di fatto in una “pena”, inflitta in assenza di qualsivoglia violazione di legge.

2. In via preliminare, deve essere rilevata l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 1 e 36 Cost., in quanto non sono provviste di alcuna motivazione in punto di non manifesta infondatezza. È inammissibile anche la questione relativa all'art. 76 Cost., poiché il rimettente si limita a sostenere, in termini generici, che non sarebbe da escludere il possibile contrasto della disposizione censurata «con un principio e con una norma della legge delega», senza ulteriormente chiarire le ragioni dell'asserito contrasto con il parametro evocato (in termini, tra le altre, sentenze n. 118 del 2022 e n. 213 del 2021). È altresì inammissibile la questione sottoposta in riferimento all'art. 27 Cost. Il rimettente fa presente che l'agente di polizia non ha superato la verifica attitudinale dopo essere stato sottoposto a un lungo periodo di sospensione dal servizio, a causa del perdurare di un procedimento penale conclusosi con l'assoluzione con formula piena. Sostiene, in proposito, che la disposizione censurata si risolverebbe «nella pratica, [...] in una “pena” in assenza di qualsivoglia violazione di legge». La disciplina in esame, tuttavia, riguardando la materia della cessazione dal servizio dei dipendenti pubblici è totalmente estranea all'ambito di applicazione del principio di personalità della responsabilità penale (sentenza n. 363 del 1996).

3. Prima di scrutinare il merito delle altre questioni sollevate, è utile una breve ricostruzione della cornice normativa di riferimento.

Ai sensi dell'art. 58 del d.P.R. n. 335 del 1982, le cause di cessazione dal servizio del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di po-

lizia sono quelle previste dal d.P.R. n. 3 del 1957. Secondo l'art. 129 di tale ultimo d.P.R., è dispensato dal servizio l'impiegato divenuto inabile per motivi di salute, salvo che non sia diversamente utilizzato in altri compiti, nonché quello che abbia dato prova di incapacità o di persistente insufficiente rendimento.

Dunque, l'art. 129 del d.P.R. n. 3 del 1957 impone la cessazione dal servizio in tre distinte ipotesi: l'inabilità per motivi di salute, l'incapacità e l'insufficiente rendimento. Tale disposizione, tuttavia, consente al solo dipendente divenuto inabile per motivi di salute di evitare la dispensa attraverso l'assegnazione ad altri compiti. Tale assegnazione è disciplinata, per le Forze di polizia, dal censurato art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, che prevede il passaggio – su richiesta – del personale non idoneo per motivi di salute all'espletamento dei servizi di polizia ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato.

4. Tanto premesso, passando all'esame delle questioni sollevate in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente ritiene che l'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, interpretato nel senso che l'agente della Polizia di Stato privo dei requisiti attitudinali subisce la cessazione del rapporto di impiego pubblico, non sarebbe coerente con il principio di ragionevolezza.

In proposito, deve rilevarsi che non sussiste – tanto per i datori di lavoro del settore pubblico che per quelli del settore privato – un obbligo generalizzato di assegnare a un altro ambito mansionistico il lavoratore che si dimostra non capace a rendere la prestazione lavorativa richiesta, tranne che nell'ipotesi di inidoneità parziale all'impiego causata da un sopravvenuto deficit di salute.

Solo nel caso di una menomazione fisica o psichica i principi costituzionali di solidarietà sociale e quelli eurounitari di non discriminazione di cui alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, impongono siffatto obbligo. In tale ipotesi, si è individuato un peculiare punto di equilibrio tra le esigenze del datore di lavoro a un ottimale uso delle proprie risorse e quelle del lavoratore, che tiene conto dell'obiettivo difficoltà che può incontrare colui che subisce una infermità a trovare una nuova collocazione nel mondo del lavoro. La stessa direttiva 2000/78/CE, inoltre, al suo considerando 17, «non prescrive [...] il mantenimento dell'occupazione [...] di un individuo non competente, non capace o non disponibile ad effettuare le funzioni essenziali del lavoro in questione, fermo restando l'obbligo di prevedere una soluzione appropriata per i disabili».

Pertanto, non risulta irragionevole, e costituisce una scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore, non consentire il transito in altri ruoli

dell'amministrazione dell'agente della Polizia di Stato che, risultando privo dei requisiti attitudinali, non è più in possesso della specifica capacità lavorativa richiesta per l'espletamento delle funzioni per le quali è stato assunto.

La disposizione censurata, inoltre, nella misura in cui non prevede il transito in altri ruoli nel caso di perdita del requisito attitudinale, risulta coerente con quanto previsto per altre categorie lavorative del settore pubblico cui è richiesto il possesso di specifiche attitudini, quali gli insegnanti, che sono soggetti alla dispensa dal servizio per "incapacità didattica" (si veda l'art. 512 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado»).

5. La scelta del legislatore non determina neppure, come ipotizzato nell'ordinanza di rimessione, una violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento rispetto al personale dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza.

Infatti, le disposizioni richiamate dal giudice *a quo*, che consentono il transito in altri ruoli di tale personale (per l'Arma dei carabinieri, l'art. 930, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010 e per la Guardia di finanza l'art. 14, comma 5, della legge n. 266 del 1999), fanno riferimento all'ipotesi di inidoneità al servizio «per lesioni dipendenti o meno da causa di servizio» e, quindi, non trovano applicazione nel caso di perdita del requisito delle attitudini.

6. Non sono, poi, fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 4 e 35 Cost. e riguardanti il diritto al lavoro e la sua tutela. Il riconoscimento di tale diritto non comporta il generalizzato obbligo di garantire la conservazione del posto di lavoro al lavoratore che non possieda i requisiti necessari per adempiere in maniera adeguata alle prestazioni richieste. Come più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, «la garanzia del diritto al lavoro non comporta una generale ed indistinta libertà di svolgere qualsiasi attività professionale, spettando pur sempre al legislatore di fissare condizioni e limiti in vista della tutela di altri interessi parimenti meritevoli di considerazione e, più in particolare, di valutare, nell'interesse della collettività e dei committenti [...] i requisiti di adeguata preparazione occorrenti per l'esercizio dell'attività professionale medesima» (sentenza n. 441 del 2000).

7. Per le medesime ragioni, non sussiste neppure la violazione dell'art. 51 Cost., riguardante l'accesso agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, non essendo ravvisabile, nell'ipotesi di perdita delle attitudini, un diritto alla conservazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

8. Quanto al contrasto con l'art. 97 Cost., secondo il rimettente l'amministrazione, disponendo la cessazione dal servizio, si priverebbe «dell'attività lavorativa di un dipendente già formato, senza che vi sia una plausibile ragione ovvero un impedimento psico-fisico ad utilizzarlo in mansioni diverse». Tuttavia, l'accesso all'impiego del personale di polizia avviene tramite un concorso pubblico in cui è specificamente richiesto il possesso di particolari requisiti attitudinali, che devono permanere durante tutto il rapporto di lavoro. La questione, pertanto, non è fondata, in quanto il rispetto del principio di buon andamento non comporta l'obbligo per l'amministrazione di verificare se un agente della Polizia di Stato, dimostratosi non più capace di rendere la prestazione per la quale era stato assunto, possa essere comunque utilizzato per espletare funzioni diverse da quelle di polizia.

(1) In senso conforme, cfr. C. Stato, Ad. plen., 29 marzo 2023, n. 12, secondo cui *“l'inidoneità attitudinale sopravvenuta non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 d.P.R. n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Forza di Polizia ad altrui ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 T.U. impiegati civili dello Stato”* ed *“è manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità di tale disciplina come pure di eventuale contrarietà al diritto euro-unitario”*.

Sul divieto di riammissione nel ruolo di provenienza del personale militare, transitato a domanda nei ruoli civili per sopravvenuta inidoneità determinata da motivi di salute, cfr. C. Appello Roma, 8 gennaio 2025, n. 51, in questa stessa *Rivista*, Parte IV.

* * *

Corte Costituzionale, sentenza 30 ottobre - 19 novembre 2024, n. 181; Pres. A. Barbera, Est. Pitruzzella; A.M. (avv. M. I. Amoroso)

Forze di Polizia – Polizia Penitenziaria – Concorso per ispettori – Distinzione di genere – Incostituzionalità (d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, art. 44; Cost., art. 3, 117; direttiva 2006/54/CE, art. 14)

È incostituzionale l'art. 44, commi da 7 a 11, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso

nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria, per contrasto con l'art. 3 Cost. (1)

(omissis)

1. Con ordinanza del 16 novembre 2023, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, prima sezione, in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), «nella parte in cui distinguono, in dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria».

(omissis)

6. Nessun ostacolo, infine, si frappone all'esame del merito anche sotto il profilo del contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione europea, che il rimettente ritiene dotate di efficacia diretta.

6.1. Il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 1° luglio 2010, in causa C-194/08, Gassmayr), può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.

Sarà poi questa Corte a interrogare la Corte di giustizia, ove siano incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto dell'Unione, «che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione» (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

6.2. A partire dalla sentenza n. 269 del 2017, nei casi di “doppia pregiudizialità”, questa Corte ha rimesso alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere (ordinanze n. 217 e n. 216 del 2021) e ha escluso l'antitesi oppure un ordine di priorità fra tali strumenti. Entrambi

i rimedi garantiscono il primato del diritto dell'Unione, uno dei capisaldi dell'integrazione europea, riconosciuto fin dalle prime pronunce della Corte di giustizia e poi dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 170 del 1984 e, più di recente, sentenza n. 67 del 2022).

Anche negli Stati membri in cui esiste, come in Italia, un sindacato accentrato di costituzionalità, tutti i giudici possono controllare la compatibilità di una legge con il diritto comunitario (Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, in causa C-106/77, *Simmenthal*).

Né le competenze delle Corti costituzionali possono ostacolare o limitare il potere dei giudici di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS), quando esso sia provvisto di efficacia diretta (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-573/17, *Popławski*).

(omissis)

7. Le questioni sono fondate, nei termini di seguito esposti.

8. L'art. 3, primo comma, Cost. «pone un principio avente un valore fondante, e perciò inviolabile, diretto a garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e a vietare che il sesso – al pari della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche e delle condizioni personali e sociali – costituisca fonte di qualsivoglia discriminazione nel trattamento giuridico delle persone» (sentenza n. 163 del 1993, punto 3 del Considerato in diritto).

Sin da epoca risalente questa Corte ha affermato che «oggi, riconosciuta dalla Costituzione l'eguaglianza di diritto a tutti senza distinzione di sesso, la regola è l'eguaglianza»: il legislatore può tener conto, «nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica» (sentenza n. 56 del 1958).

9. La parità di trattamento tra uomo e donna è anche «un principio fondamentale del diritto comunitario, ai sensi dell'articolo 2 e dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato, nonché ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia. Le suddette disposizioni del trattato sanciscono la parità fra uomini e donne quale “compito” e “obiettivo” della Comunità e impongono alla stessa l'obbligo concreto della sua promozione in tutte le sue attività» (direttiva 2006/54/CE, Considerando n. 2).

Le eccezioni al principio di parità di trattamento devono «essere limitate alle attività professionali che necessitano l'assunzione di una persona di un determinato sesso data la loro natura o visto il contesto in cui

si sono svolte, purché l'obiettivo ricercato sia legittimo e compatibile con il principio di proporzionalità» (direttiva 2006/54/CE, Considerando n. 19).

Nell'odierno scrutinio, riveste preminente rilievo la previsione dell'art. 14 della direttiva 2006/54/CE, ai sensi della quale «è vietata qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso nei settori pubblico o privato, compresi gli enti di diritto pubblico, per quanto attiene: a) alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione».

In forza dell'art. 14, paragrafo 2, della direttiva citata, «una differenza di trattamento basata su una caratteristica specifica di un sesso» non assume carattere discriminatorio solo quando, «per la particolare natura delle attività lavorative di cui trattasi o per il contesto in cui esse vengono espletate, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato».

10. Il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e le prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea convergono nel rendere effettiva la parità di trattamento, in una prospettiva armonica e complementare, che consente di cogliere appieno l'integrazione tra le garanzie sancite dalle diverse fonti.

11. È in quest'orizzonte che si collocano le questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

L'indissolubile correlazione tra i principi evocati impone di scrutinare congiuntamente le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della direttiva 2006/54/CE.

12. La legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria) attua il principio di eguaglianza tra uomo e donna con precipuo riguardo all'espletamento dei servizi di istituto. Tra il personale maschile e quello femminile del Corpo di Polizia penitenziaria vi è piena parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera (art. 6, comma 1).

La valenza generale della regola è poi presidiata dalla delimitazione dell'ambito applicativo e delle ragioni giustificatrici delle deroghe.

All'interno delle sezioni, il personale del Corpo di Polizia penitenziaria da adibire ai servizi di istituto «deve essere dello stesso sesso dei detenuti o internati ivi ristretti» (art. 6, comma 2).

13. A tali esigenze, tuttavia, non si raccorda il trattamento differenziato in base al genere nella dotazione organica del ruolo degli ispettori, che si associa alla netta preponderanza della presenza maschile: per i sostituti commissari, 590 sono gli uomini e 50 le donne; per gli ispettori superiori, per gli ispettori capo, per gli ispettori e per i vice ispettori, la dotazione organica è di 2640 uomini e 375 donne (Tabella 37, allegata al d.lgs. n. 95 del 2017 e destinata a modificare la Tabella A, allegata a sua volta al d.lgs. n. 443 del 1992).

14. La preponderanza censurata non trova riscontro nelle caratteristiche dei compiti svolti.

Il personale incardinato nel ruolo degli ispettori, ruolo scandito nelle cinque qualifiche di vice ispettore, di ispettore, di ispettore capo, di ispettore superiore, di sostituto commissario, svolge «funzioni che richiedono una adeguata preparazione professionale e la conoscenza dei metodi e della organizzazione del trattamento penitenziario nonché specifiche funzioni nell'ambito dei servizi istituzionali della Polizia penitenziaria secondo le direttive e gli ordini impartiti dal comandante di reparto dell'istituto o della scuola ovvero dal funzionario del Corpo responsabile» (art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 443 del 1992).

Gli ispettori svolgono anche «funzioni di coordinamento di una o più unità operative dell'area della sicurezza, dei nuclei e degli uffici e servizi ove sono incardinati nonché la responsabilità per le direttive e le istruzioni impartite nelle predette attività» (ancora, art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 443 del 1992).

Gli appartenenti al ruolo degli ispettori hanno la facoltà di «partecipare alle riunioni di gruppo di cui agli articoli 28 e 29 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230» (art. 23, comma 2, secondo periodo), riunioni finalizzate all'osservazione scientifica della personalità delle persone sottoposte a pena o a misura di sicurezza e alla compilazione dei programmi individualizzati di trattamento.

Il personale appartenente al ruolo degli ispettori svolge, inoltre, «in relazione alla professionalità posseduta, compiti di formazione o di istruzione del personale di Polizia penitenziaria» (art. 23, comma 2, terzo periodo).

L'art. 39, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82 (Regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria) così identifica i compiti dei preposti ai singoli servizi, scelti di regola proprio tra gli appartenenti ai ruoli degli ispettori e dei sovrintendenti: «1) assistere personalmente al passaggio delle consegne durante il cambio dei turni e verificare l'esatta conoscenza, da parte del personale

dipendente, delle norme e delle disposizioni di servizio; 2) controllare l'esatto adempimento dei compiti assegnati al predetto personale; 3) informare il diretto superiore sull'andamento del servizio e sulle eventuali infrazioni commesse dal personale stesso, nonché su ogni altro fatto rilevante; 4) assistere alla perquisizione dei detenuti e degli internati, nonché dei locali e degli spazi da essi utilizzati; 5) presenziare ai movimenti di gruppi di detenuti o internati; 6) fornire collaborazione ai superiori nello svolgimento dei compiti propri di questi ultimi; 7) distribuire ed illustrare il servizio al personale dipendente; 8) eseguire frequenti controlli sullo svolgimento del servizio e disporre, nei casi di necessità, la sostituzione del personale, richiedendone l'altro occorrente; 9) osservare e far osservare al personale dipendente scrupolosamente le disposizioni contenute nell'ordine di servizio di cui all'articolo 29 e chiamare il comandante del reparto, ove occorra».

15. Alla collaborazione con i superiori si affianca, dunque, il controllo sui servizi svolti dal personale dipendente. Il diretto e continuativo contatto con i detenuti non assurge a connotazione qualificante e indefettibile del lavoro prestato.

L'evoluzione normativa ha accresciuto l'importanza dei compiti di coordinamento e direttivi, destinati a proiettarsi anche nell'ambito della formazione e dell'istruzione, e ha delineato per gli ispettori un'essenziale funzione di raccordo tra il ruolo degli agenti e degli assistenti e dei sovrintendenti, da un lato, e il ruolo dei funzionari, dall'altro.

16. Il notevole divario tra la presenza maschile e quella femminile ricalda, in un contesto radicalmente diverso, un assetto che si riconnette alle particolarità del ruolo degli agenti e degli assistenti, deputati a svolgere compiti eminentemente operativi, in costante contatto con i detenuti delle sezioni.

Alla luce dei compiti di direzione e di coordinamento, che contraddistinguono le mansioni assegnate agli ispettori, la più esigua rappresentanza femminile non rinviene alcuna ragionevole giustificazione in un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa, nei termini rigorosi enucleati dall'art. 14, paragrafo 2, della direttiva 2006/54/CE.

La sperequazione censurata non persegue, dunque, un obiettivo legittimo, legato all'esigenza di preservare la funzionalità e l'efficienza del Corpo di Polizia penitenziaria, e confligge con il canone.

17. Inoltre, le discriminazioni nell'accesso a un ruolo, che prelude al conseguimento degli incarichi più prestigiosi, violano il diritto delle donne

di svolgere, a parità di requisiti di idoneità, un'attività conforme alle loro possibilità e alle loro scelte e di concorrere così al progresso della società.

Il sistema censurato, in antitesi con ogni criterio meritocratico, esclude da una collocazione utile in graduatoria anche donne che abbiano conseguito una votazione più elevata, sol perché gli uomini sono rappresentati in misura più consistente nella dotazione organica e nei posti messi a concorso.

Come la difesa della parte ha specificato nel corso della discussione, tale evenienza si è verificata in concreto e non appartiene al rango di un mero e remoto inconveniente di fatto. L'incongruenza, addotta a fondamento delle censure, è connaturata allo stesso meccanismo prefigurato dalla legge e ne rivela l'intrinseca irragionevolezza.

La disparità di trattamento ingenera, dunque, effetti distorsivi che si ripercuotono sull'efficienza stessa dell'amministrazione.

18. Emblematica è la circostanza che, per la carriera dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria, il decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146 (Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266) abbia già superato la distinzione basata sul genere.

19. Rimossa ogni irragionevole disparità di trattamento, le differenze saranno determinate dal punteggio che ciascun candidato di volta in volta ottiene e non da un meccanismo aleatorio, condizionato dalla più cospicua presenza maschile nella dotazione organica e nei posti messi a concorso.

20. Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del d.lgs. n. 95 del 2017, dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al d.lgs. n. 443 del 1992, nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria. Resta fermo il totale della dotazione organica, stabilito dal legislatore.

(*omissis*)

(1) La sentenza ha attirato l'attenzione dei giuristi, non solo per la pronuncia di merito in linea con i precedenti della Corte, quanto per la soluzione offerta al caso della contemporanea violazione del diritto interno e della disciplina comunitaria.

Tra i molti commenti, v.: R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti ovvero la*

scomparsa dell'art. 111 della Costituzione, in *Quaderni AISDUE* - fasc. 1/2025; A. PITINO, *La sentenza n. 181/2024 e l'affermazione del principio di non discriminazione e pari opportunità tra le donne e gli uomini*, in www.lecostituzionaliste.it febbraio 2025; B. SBORO, *Sindacato accentrato e doppia pregiudiziale d'impatto sistemico dal tono costituzionale*, in <https://europeanlitigation.eu> 2025; G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale torna ancora sui rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, in www.ambientediritto.it 2025; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei*, in www.federalismi.it 18 dicembre 2024; F. FERRARO, *La Consulta si affida al tono costituzionale per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in <https://rivista.eurojus.it> 16.12.2024; A. RUGGERI, *La doppia pregiudiziale torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto*, in consultaonline.it fasc. III 2024; S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea?*, in *Rivista Contenzioso Europeo*, fasc. 3/2024.

* * *

Corte di Cassazione, Sez. L, ordinanza 1° marzo 2025, n. 5426; Pres. R. Mancino, Est. Cavallaro; Min. Interno (Avv. Gen. Stato) c. X.X. (avv. A. Bava)

Forze di Polizia – Polizia di Stato – Vittime del dovere – Azione di accertamento – Imprescrittibilità – Benefici economici connessi – Prescrizione dei singoli ratei (l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 563; l. 3 agosto 2004, n. 206, art. 5; l. 23 novembre 1998, n. 407, art. 2; c. c., art. 2946)

La condizione di vittima del dovere, costituendo uno status, non è soggetta a prescrizione, a differenza dei singoli ratei delle prestazioni assistenziali connesse a tale condizione. (1)

(omissis)

CONSIDERATO IN DIRITTO

che, con il primo motivo, il Ministero ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 2934, 2935 e 2946 c.c. per avere la Corte di merito ritenuto che la condizione di vittima del dovere costituisse uno status e conseguentemente fosse imprescrittibile, salva nondimeno la prescrizione dei ratei delle singole prestazioni assistenziali ad essa correlate;

che, con il secondo motivo, il ricorrente lamenta violazione degli artt. 2934, 2935 e 2946 c.c. per non avere la Corte territoriale comunque considerato che, costituendo l'assegno vitalizio mensile *ex* art. 2, l. n. 407/1998, e lo speciale assegno vitalizio *ex* art. 5, comma 3, l. n. 206/2004, oggetto di un'obbligazione unica, ancorché adempiuta periodicamente, la proposizione della domanda oltre il termine prescrizione determinerebbe l'estinguersi dell'obbligazione e non soltanto dei singoli ratei;

che il primo motivo è infondato, avendo i giudici territoriali deciso conformemente alla giurisprudenza consolidata di questa Corte secondo cui la condizione di vittima del dovere, tipizzata dall'art. 1, commi 563-564, l. n. 266/2005, ha natura di status, con conseguente imprescrittibilità dell'azione volta al suo accertamento, ancorché non dei benefici economici che in tale status trovano il loro presupposto, quali i ratei delle prestazioni assistenziali previste dalla legge (Cass. n. 17440 del 2022, cui hanno dato continuità, tra le molte, Cass. nn. 37522 del 2022, 3868 e 8960 del 2023, 9449 e 15461 del 2024, 617 del 2025);

che non sussistono i presupposti per disporre la rimessione della questione alle Sezioni Unite di questa Corte, siccome richiesto dal Ministero ricorrente con la memoria dep. *ex* art. 378 c.p.c., non essendovi sul punto alcun contrasto tra decisioni rese dalle sezioni semplici né alcuna questione di massima di particolare importanza che non abbia già trovato soluzione univoca da parte della giurisprudenza di questa Corte;

che, semmai, è il caso di ribadire che l'orientamento fatto proprio da Cass. n. 17440 del 2022 e succ. conf. trae origine dalla rielaborazione della nozione di status compiuta da Cass. Sez. Un. n. 483 del 2000 e da allora costantemente ribadita nella giurisprudenza di questa Corte;

che del pari infondato è il secondo motivo, avendo questa Corte già affermato che l'assegno vitalizio mensile *ex* art. 2, l. n. 407/1998, e lo speciale assegno vitalizio *ex* art. 5, comma 3, l. n. 206/2004, formano oggetto di una prestazione periodica e non di unitario diritto di credito, onde anche per essi vale la regola generale della prescrizione decennale per i ratei delle prestazioni previdenziali (Cass. n. 36225 del 2023);

che il ricorso, pertanto, va rigettato (*omissis*)

(1) Giurisprudenza costante, come da precedenti citati in motivazione.

Sulle Vittime del dovere, v. oltre in questo stesso numero della *Rivista*.

Corte di Appello di Roma, Sez. 3 Lavoro, sentenza 8 gennaio 2025, n. 51; Pres. V.F. Nettis, Est. Cosentino; X. X. (avv. L. Elefante) c. Min. Interno (Avv. Gen. Stato) e Inps.

Ordinamento militare – Carabinieri – Vittime del dovere – Domanda per l'aumento figurativo di dieci anni ai fini della pensione – Giurisdizione della Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 13; c.p.c., art. 386)

Ordinamento militare – Carabinieri – Vittime del dovere – Domanda per l'aumento figurativo di dieci anni ai fini del TFR – Giudice del lavoro – Spettanza (d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243, art. 1; l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 562; d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, conv. in l. n. 29 novembre 2007, n. 222, art. 34; l. 3 agosto 2004, n. 206, art. 3)

Rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti la domanda di un carabiniere, riconosciuto “vittima del dovere”, diretta all’ottenimento dell’aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi, utili ad incrementare, per una pari durata, l’anzianità pensionistica maturata e la misura della pensione, in quanto controversia funzionale e connessa al diritto alla pensione di un pubblico dipendente. (1)

Alle “vittime del dovere” spetta l’aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi, utili ad incrementare, per una pari durata, il trattamento di fine rapporto e la relativa controversia rientra nella giurisdizione ordinaria. (2)

(omissis)

MOTIVO DELLA DECISIONE

Deve preliminarmente prendersi atto che sulla legittimazione passiva del Ministero appellante e sulla carenza di legittimazione passiva dell’INPS è ormai sceso il giudicato per difetto di gravame.

Con un primo motivo, il Ministero dell’Interno torna ad eccepire il difetto della giurisdizione del giudice adito in favore della Corte di Conti.

Il motivo è fondato per quanto attiene al beneficio pensionistico, infondato, invece, per quanto attiene alla richiesta maggiorazione del trattamento di fine rapporto.

Il – *omissis* – è infatti un carabiniere e pertanto sulle sue questioni pensionistiche ha giurisdizione il giudice contabile e non il giudice ordinario; va inoltre considerato che qui non si dibatte dell’accertamento dello

status di vittima del dovere, che è pacifico, ma dell'accertamento di un diritto di natura pensionistica derivante da tale status.

La conclusione non è smentita dalla giurisprudenza citata dall'appellato e in parte recepita nella sentenza gravata (ad es. Cass. n. 17440/2022), che è inconferente poiché ha riguardo alla diversa questione, ormai abbondantemente arata, della devoluzione alla giurisdizione ordinaria (in luogo dell'ipotetica giurisdizione amministrativa del TAR) delle questioni di accertamento che hanno la natura di diritti soggettivi assistenziali; ma qui, come si è detto, non è in discussione che il – *omissis* – sia una vittima del dovere, come da decreto in atti.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 386 cod. proc. civ., la giurisdizione è determinata in ragione del contenuto della domanda, secondo il criterio del *petitum* sostanziale, ossia dello specifico oggetto e della reale natura della controversia, da identificarsi non soltanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma soprattutto della *causa petendi*, rappresentata dalla posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuabile in relazione alla sostanziale protezione accordata, in astratto, dall'ordinamento alla posizione medesima.

Alla stregua di tale criterio, la giurisprudenza di legittimità ha escluso la possibilità per il giudice ordinario di sindacare ogni questione attinente ai rapporti pensionistici del pubblico impiego c.d. non privatizzato, affermando che: “la Corte dei Conti giudica sui “ricorsi in materia di pensione, a carico totale o parziale dello Stato” (art. 13 r.d. 1214/34). In questo ambito la sua giurisdizione è esclusiva e comprende tutte le controversie funzionali alla pensione: oltre a problemi relativi al sorgere e modificarsi del diritto alla pensione, la Corte si occupa anche dei problemi connessi, quali riscatto di periodi di servizio, ricongiunzione di periodi assicurativi, assegni accessori, interessi e rivalutazione, recupero di somme indebitamente erogate. Al contrario, rimangono fuori da questo ambito le controversie che non concernono il trattamento pensionistico, bensì il trattamento di fine rapporto quale che sia la sua declinazione” (Cass. sent. n. 11849 del 2016, in senso conforme Cass. SS.UU. n. 12/2007, Cass. n. 25093/2013 e n. 4853/2013).

È stato dunque affermato appartenere alla giurisdizione della Corte dei conti, quale giudice della pensione, e non alla giurisdizione del giudice del rapporto di impiego (giudice amministrativo o, per le vicende successive al 30 giugno 1998, giudice ordinario per il solo pubblico impiego privatizzato), la controversia sulla domanda del dipendente di un ente pubblico locale diretta a ottenere il computo nella base pensionistica di emolumenti a suo tempo percepiti sulla retribuzione, ai fini della quantificazione del trattamento di pensione, influenzando la relativa cognizione unicamente sull'entità di questo trattamento e non sul pregresso rap-

porto di pubblico impiego (Cass. S.U. n. 10131/2012 e n. 12337/2010); quando non si tratti, invece, di questioni funzionali al trattamento pensionistico, bensì al trattamento di fine rapporto, la giurisdizione è dell'autorità giudiziaria ordinaria (Cass. S.U. n. 25039/2013 e n. 10455/2008); analogamente nel caso di controversie relative all'ammontare della pensione erogata o da erogare; dovendosi ritenere che la domanda appartiene alla giurisdizione della Corte dei Conti (Cass. S. U n. 12337/2010, n. 1134/2007 e n. 10509/2010).

Rientra, dunque, nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, la domanda della parte appellata diretta all'ottenimento "dell'aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributi, utili ad aumentare, per una pari durata l'anzianità pensionistica maturata e la misura della pensione", in quanto controversia funzionale e connessa al diritto alla pensione di un pubblico dipendente, per di più non interessato alla c.d. privatizzazione del pubblico impiego.

Nello stesso senso, in controversia analoga, Corte di Appello di Palermo n. 321/2017. Deve dunque rilevarsi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario su questa parte della domanda.

Così delimitato il *thema decidendum*, e passando al secondo motivo di appello, sull'infondatezza nel merito della domanda, per quanto concerne la domanda relativa all'implementazione dell'ammontare del trattamento di fine rapporto deve rilevarsi che in punto di estensione alle vittime del dovere del beneficio (sul solo TFR) di cui all'art. 3 l. n. 206 del 2004, la giurisprudenza di merito è divisa, ciò che verrà tenuto presente per la regolazione delle spese di lite. Il beneficio spetta a chi ha subito una invalidità permanente di qualsiasi entità, al coniuge e ai figli, anche maggiorenni, e in mancanza ai genitori, indipendentemente dallo svolgimento di attività lavorativa al momento dell'evento ed anche ai figli nati dopo l'evento (in assenza di figli, è riconosciuto ai genitori) e, in base alla lettera della legge istitutiva, spettava solo alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e non anche alle vittime del dovere.

Ad avviso di questo Collegio, non può dirsi che il beneficio sia stato *sic et simpliciter* esteso alle vittime del dovere con l'art. 34, comma primo, del d.l. n. 159/2007, poiché tale disposizione estende alle vittime del dovere i benefici di cui all'art. 5, commi primo e quinto, della legge n. 206/2004 e non anche il beneficio incrementativo del TFR di cui all'art. 3, disponendo: "1. Alle vittime del dovere ed ai loro familiari superstiti, di cui all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ed alle vittime della criminalità organizzata, di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, ed ai loro familiari superstiti sono corrisposte le elargizioni di cui all'articolo 5, commi 1 e 5, della legge 3 agosto 2004, n. 206. Ai beneficiari vanno compensate le somme già percepite. L'onere re-

cato dal presente comma è valutato in 173 milioni di euro per l'anno 2007, 2,72 milioni di euro per l'anno 2008 e 3,2 milioni di euro a decorrere dal 2009".

E nemmeno può dirsi che la fonte dell'estensione alle vittime del dovere sia di per sé solo il citato comma 562 dell'art. 1 della legge n. 266/05, poiché ivi si parla di mera "progressiva estensione" dei benefici delle vittime del terrorismo anche alle vittime del dovere, con stanziamento di fondi all'uopo. Si tratta di un aspetto, quello dell'adeguamento della dotazione finanziaria previsto dall'art. 1 comma 562 della legge n. 266/05, che tuttavia non autorizza l'interprete ad estendere, di per sé, all'una categoria (vittime del dovere) le provvidenze ed i benefici previsti espressamente per l'altra (vittime del terrorismo).

Si può, invece, giungere in via interpretativa a ritenere che il legislatore abbia voluto estendere alle vittime del dovere anche questo particolare beneficio: in ragione del combinato disposto fra il comma 562 appena citato e l'art. 1 del d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243, emanato in attuazione della legge n. 266/2005, il quale, fra le definizioni, prevede quanto segue: "Ai fini del presente regolamento, si intendono: a) per benefici e provvidenze le misure di sostegno e tutela previste dalle leggi 13 agosto 1980, n. 466, 20 ottobre 1990, n. 302, 23 novembre 1998, n. 407, e loro successive modificazioni, e 3 agosto 2004, n. 206; in questo caso, come si legge, il richiamo è a tutta la legge n. 206/2004 e non solo ad alcune delle sue previsioni.

Nello stesso senso la Corte di Appello di Ancona n. 330/2023 che condivisibilmente osserva: "La fattispecie in esame rinviene il proprio titolo costitutivo di matrice legale nell'art. 1, commi 562, 563, 564 e 565, della legge n. 266 del 2005, la cui ratio è stata esplicitata dallo stesso legislatore nell'esigenza di prevedere una "progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo a tutte le vittime del dovere individuate ai sensi dei commi 563 e 564".

(omissis)

Ciò in quanto la legislazione primaria in materia è ispirata a un chiaro intento perequativo, e coerente col principio di razionalità – equità di cui all'art. 3 Cost., così come inteso dalla costante giurisprudenza amministrativa e ordinaria (v. Cass. Civ., sez. lav., 5.4.2022, n. 11015). Ne segue che la scelta ermeneutica del Ministero creerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e le vittime del dovere. In altri termini, escludere le vittime del dovere e i soggetti equiparati dall'aumento del TFR equivarrebbe a creare una ingiustificata disparità di trattamento, in contrasto con l'evoluzione della legislazione in materia, tutta permeata da un evidente intento perequativo.

Di qui il rigetto dell'appello del Ministero in punto di incremento del TFR.

(*omissis*)

(1, 2) Giurisprudenza contrastata, sia per quanto attiene alla giurisdizione che alla estensione di tutti i benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo alle vittime del dovere. In particolare, molti Giudici del lavoro, che riconoscono la suddetta estensione, hanno pronunciato anche sulla domanda relativa all'incremento pensionistico, cfr.: Trib. Napoli, sez. lav., 7 giugno 2024, n. 4005 e 13 maggio 2024, n. 3460; Trib. Palermo, sez. lav., 11 aprile 2023, n. 1241; Trib. Padova, sez. lav., 20 settembre 2021, n. 434.

In senso conforme, sulla giurisdizione del Giudice contabile, v. C. App. Palermo, sez. lav., 18 maggio 2017, n. 321, e sull'estensione alle vittime del dovere di tutti i benefici previsti per le vittime della criminalità organizzata, v. C. App. Ancona, sez. lav., 10 novembre 2023, n. 330, citate in motivazione.

Pacifica invece è la giurisdizione del Giudice del lavoro sulla domanda di riconoscimento dello *status* di vittima del dovere, in quanto, in favore delle vittime del dovere, il legislatore ha configurato un diritto soggettivo, e non un interesse legittimo, essendo la P.A. priva di discrezionalità, sia in ordine alla decisione di erogare o meno, le provvidenze che alla misura di esse e non rientrando tale diritto nell'ambito di quelli inerenti il rapporto di lavoro subordinato dei dipendenti pubblici, potendo esso riguardare anche coloro che non abbiano con l'amministrazione un siffatto rapporto, ma abbiano in qualsiasi modo svolto un servizio cfr.: Cass., S.U. civili, 16 febbraio 2020, n. 28696; Cass., S.U., 22 agosto 2019, n. 21606; Cass. S.U., n. 11 aprile 2018, n. 8982; Cass. S.U., 16 novembre 2016, n. 23300.

Sulla imprescrittibilità della condizione di vittima del dovere, v. Cass. civ., Sez. lav., 1° marzo 2025, n. 5426, in questo stesso numero della *Rivista*.

Sul riconoscimento come vittima del dovere di un maresciallo di polizia colpito da infarto durante una serie di interventi urgenti consecutivi, v. Trib. Verona, sez. lav., 30 gennaio 2025, n. 41 (RCL 497/23).

Infine, per riferimenti, nel senso che, in costanza del rapporto d'impiego o di lavoro, spetta al Giudice del rapporto di lavoro conoscere della domanda di riscatto del periodo universitario, v. C. Stato, Sez. II, 4 giugno 2024, n. 5621; *id.*, Sez. II, 28 dicembre 2021, n. 8680; *id.*, Sez. IV, 28 novembre 2005, n. 6705; nonché Cass., S.U. civ., 4 maggio 2023, n. 11744; *id.*, 29 novembre 2000, n. 1234; *id.*, 13 ottobre 1993, n. 10.

* * *

Tribunale di Verona, Sez. Lavoro, sentenza 30 settembre 2024, n. 572; Giud. Cucchetto; X.X. (avv. M. Bertolani, A. Bava) c. Min. Difesa (Avv. Distr. Stato Venezia)

Ordinamento militare – Esercito – Vittime del dovere – Lancio con paracadute – Lesioni connesse alla caduta libera – Particolari condizioni ambientali ed operative – Insussistenza – Fattispecie (l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 563, 564, 565; d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243, art. 1; l. 13 agosto 1980, n. 466, art. 3)

Le “particolari condizioni ambientali ed operative” che integrano lo status di vittime del dovere, consistono in circostanze straordinarie che generano un rischio superiore a quello proprio dei compiti di istituto, cioè che deviano rispetto alla normalità e al rischio proprio, prevedibile e ordinariamente connesso alle attività di servizio (nella specie, si è trattato di lesioni dovute alla caduta del paracadutista sull’asfalto della strada). (1)

(omissis)

MOTIVO DELLA DECISIONE

(omissis)

Il ricorso non è fondato e non merita accoglimento.

1. L’espletata istruttoria documentale ha consentito di acquisire tutti gli elementi utili ad inquadrare gli elementi fattuali che in tesi attorea dovrebbero sorreggere la ritenuta sussistenza delle dedotte peculiari condizioni ambientali operative che hanno sottoposto il ricorrente a fattori di maggior rischio specifico riconnesso a natura e contesto di svolgimento della missione.

2. Come si è visto, nella versione e nelle parole rese dallo stesso ricorrente era accaduto che, al momento dell’apertura del paracadute si sarebbe verificato *“un anomalo spiegamento della vela”* che determinava un forte contraccolpo tale da *“togliere gli occhiali”* e spostare l’elmetto; da lì avrebbe avvertito un senso di pesantezza alla testa, riuscendo il ricorrente a tenersi vigile malgrado i conati di vomito, ed avrebbe perso i sensi a circa 150 metri da terra, cadendo a corpo morto sull’asfalto della strada statale e sbattendo il volto a terra procurandosi le già ricordate ferite.

Circa la natura delle lesioni e delle fratture le stesse si rivelano armoniche e del tutto compatibili con la caduta libera e non governata sull'asfalto e nulla autorizza negli atti di causa a ricondurle alla fase di lancio o ad un'anomala apertura del paracadute "con strattonamento" invece che a quella di impatto sul terreno.

(*omissis*)

5. Il quadro normativo di riferimento muove dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria 2006), che all'art. 1, comma 563, 564, 565 prevede che:

"563. Per vittime del dovere devono intendersi i soggetti di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, e, in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: *a*) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; *b*) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico; *c*) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; *d*) in operazioni di soccorso; *e*) in attività di tutela della pubblica incolumità; *f*) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità";

"564. Sono equiparati ai soggetti di cui al comma 563 – ossia alle vittime del dovere: n.d.r. – coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative" (sottolineatura dell'estensore).

6. Si concorda con la giurisprudenza della Suprema Corte riportata dal ricorrente nei propri scritti difensivi – così come con le pronunce di merito della giurisprudenza ligure di primo e secondo grado depositate in data 10.4.24 – nella parte in cui condivisibilmente si afferma che: «...17. nel delineare l'ulteriore requisito delle "particolari condizioni ambientali od operative", esplicitato dal d.P.R. del 2006 con riferimento alle "circostanze straordinarie", la giurisprudenza di legittimità ha fatto leva sul significato dei termini "particolare" e "straordinario", intesi come fuori dal comune e dall'ordinario, relativi a ciò che devia rispetto alla normalità e al rischio proprio, prevedibile, ontologicamente e ordinariamente connesso alle attività di servizio (cfr. oltre alle sentenze già citate, Cass. S.U. n. 759 del 2017);

18. si è sostenuto che la particolarità delle condizioni ambientali ed operative potesse consistere anche in una situazione venutasi a creare nel

corso della missione e non preventivamente determinata, causata da un grave errore organizzativo e quindi dalla negligente o imprudente organizzazione del servizio da parte dell'amministrazione militare (in Cass., S.U., n. 23396 del 2016; Cass., S.U. n. 759 del 2017; n. 10555 del 2017)» (Corte di Cassazione, Sez. VI, 13367/20).

Così, anche nel caso di ferimento di militare durante normale addestramento ma cagionato dall'anomalo malfunzionamento dell'ordigno utilizzato, si è condivisibilmente ampliato il concetto di "Particolari condizioni ambientali od operative": *"...Nel caso di specie, ancorché l'esercitazione in cui era impegnato il militare potesse corrispondere ad un'attività prevista come ordinaria nell'addestramento, sebbene speciale, e considerato che, per quanto prima osservato, era, ciononostante, una missione rilevante agli effetti del disposto normativo, la verifica di una "particolare condizione ambientale ed operativa" e – secondo il disposto regolamentare – "il sopravvenire di una circostanza straordinaria e di un fatto di servizio che espose il militare a maggiori rischi o fatiche", risulta essersi avuta per il fatto, considerato esattamente dalla motivazione della sentenza impugnata, che, nonostante l'accensione della miccia, la carica esplosiva affidata al militare non esplose e che l'esistenza dello stato conseguente della carica era idonea a cagionare pericolo per i fucilieri che stavano sopraggiungendo. La situazione così creata integrò senza dubbio una condizione ambientale ed operativa "particolare", cioè collocantesi al di fuori del modo di svolgimento dell'attività "generale", id est "normale" (che era di esplosione della carica a seguito dell'accensione della miccia), in quanto corrispondente a come l'attività addestrativa era previsto si svolgesse. L'evenienza che fronteggiò il militare, invece, non era contemplata dalla previsione della pur speciale attività addestrativa" (Cass., Sez. Un. n. 759/17).*

7. È, tuttavia, evidente che nei casi citati dal ricorrente come rappresentativi dell'estensione del concetto di "particolari condizioni" si apprezza il sopravvenire di un fattore anomalo ed eccezionale o di circostanze straordinarie che deviano – per qualche fattore sopravvenuto – dalla modalità di svolgimento di quel tipo di attività in esame, rendendola maggiormente rischiosa o faticosa: *"le "particolari condizioni ambientali ed operative" che, come esplicitato dall'art. 1, comma 564, l. 266/2005 e dall'art. 1 D.P.R. n. 243 del 2006, sono legate a circostanze straordinarie che generano un rischio superiore a quello proprio dei compiti di istituto – ossia a ciò che "devia rispetto alla normalità e al rischio proprio, prevedibile, ontologicamente e ordinariamente connesso alle attività di servizio" (Cass. S.U. 759/2017, Cass. 24592/2018).*

La stessa considerazione può essere estesa al caso affrontato dalle ricordate pronunce liguri (doc. 21-22) concernenti i postumi permanenti di

natura midollare residuati per malore da decompressione patito da specialista incursore subacqueo nel corso di attività di immersione sperimentale. In quel caso, la prova della particolarità delle condizioni ambientali e operative emergeva da un complesso convergente di elementi, sintomatici del fatto che, come richiesto dalla nozione recepita dalla giurisprudenza, le attività addestrative avevano presentato, anche per le concrete modalità di esecuzione, un rischio diverso e maggiore rispetto a quello che caratterizzava l'ordinario svolgimento dei compiti di istituto (la rilevazione dei profili di immersione evidenziava che il militare, per un'anomalia del dispositivo da testare verificatasi nel corso del primo tuffo, aveva dovuto effettuare tre tuffi consecutivi e relative risalite, in luogo dei due programmati, e che ciò aveva determinato "una situazione straordinaria di maggior rischio operativo", avallato anche da altri specifici fattori del caso concreto).

8. Nel caso in scrutinio, come detto, non si apprezza invece il sopraggiungere di un fattore anomalo ed eccezionale o di circostanze straordinarie che deviano – per qualche fattore sopravvenuto – dalla modalità di svolgimento di quel tipo di attività in esame.

Non vi fu alcuna documentata anomalia nella fase di lancio o nella fase di apertura della vela né sono risultati malfunzionamenti in qualche parte dell'attrezzatura adoperata dal militare in occasione del lancio; non vi furono condizioni operative sopravvenute che rendessero maggiormente rischiosa l'attività, né vengono segnalati fattori perturbativi delle condizioni di normale compimento dell'attività, realizzatasi in ora diurna, e neppure si segnalano problematiche meteorologiche o di ventosità che complicassero il lancio; né sono emersi limiti alla visibilità, o profili termici anomali, od un qualsivoglia altro aspetto (il numero di lanci affrontati; l'impiego di attrezzature sperimentali o da testare od una modalità nuova di lancio) o fattore sopravvenuto atto ad aumentare il rischio connesso a quella fase addestrativa dell'attività avio lancistica in "Caduta libera", e che potessero essere inquadrare nella categoria di quelle circostanze straordinarie che generano un rischio superiore a quello proprio dei compiti di istituto – ossia a ciò che devia rispetto alla normalità e al rischio proprio, prevedibile, ontologicamente e ordinariamente connesso alle attività di servizio.

9. Ne consegue il rigetto del ricorso per carenza dei presupposti innanzi illustrati per il riconoscimento dello status di "vittima del dovere" ai sensi e per gli effetti di cui alle disposizioni della legge 23.12.05 n. 266, art. 1, commi 563 e ss.

10. Le spese di lite possono essere integralmente compensate a fronte della regola di decisione adottata e della difficoltà connessa all'onere probatorio gravante sul ricorrente.

(*omissis*)

(1) Sulla nozione di “vittime del dovere” e sulla sua applicazione in concreto, si vedano le sentenze della Corte di Cassazione, citate in motivazione.

Sulla giurisdizione del Giudice del Lavoro, v. Cass., S.U. civ., 22 agosto 2019, n. 21606, non trattandosi di vertenza inerente il rapporto di impiego pubblico.

Sull'argomento, si veda Osservatorio Nazionale Amianto, *Riconoscimento delle vittime del dovere*, in www.osservatorioamianto.it/vittime-del-dovere/ 11 febbraio 2025.

PARTE QUINTA

LEGISLAZIONE - CRONACHE - BIBLIOGRAFIA

LEGISLAZIONE RECENTE

D.m. Difesa 7 gennaio 2025, n. 9, Regolamento di attuazione delle norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare. (G.U. n. 27 del 3.02.2025).

D.m. Difesa 25 febbraio 2025 n. M_D A3DFB29 REG2025 0009031 25.2.25, disciplina delle qualifiche di "Veterano della Difesa" e "Veterano delle Missioni Internazionali" (*riconosce tale status indipendentemente dalla presenza di menomazioni psico-fisiche legate a traumi, ufficializza l'11 novembre come Giornata per la celebrazione del "Veterano", e istituisce le Medaglie al merito di "Veterano della Difesa" e di "Veterano delle Missioni Internazionali"*).

Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni (G.U. n. 61 del 14.3.2025), convertito con modificazioni dalla l. 9 maggio 2025, n. 69 (G.U. n. 109 del 13.5.2025 - S.O. n. 16).

D.P.R. 24 marzo 2025, n. 52, Recepimento dell'accordo sindacale relativo al triennio 2022-2024 per il personale delle Forze armate (G.U. n. 91 del 18.4.2025 - S.O. n. 12).

D.P.R. 24 marzo 2025, n. 53, Recepimento dell'accordo sindacale relativo al triennio 2022-2024 per il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (G.U. n. 91 del 18.4.2025 - S.O. n. 12).

Decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare (GU n. 73 del 28.3.2025), convertito con modificazioni dalla l. 23 maggio 2025, n. 75 (G.U. n. 118 del 23.5.2025).

L. 4 aprile 2025, n. 42, Misure in materia di ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Forze di polizia, delle Forze armate nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (G.U. n. 79 del 4.4.2025).

Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario (G.U. n. 85 dell'11.4.2025), convertito con modificazioni dalla l. 9 giugno 2025, n. 80 (GU n. 131 del 9.6.2025).

LAVORI PARLAMENTARI

A.C. 2389 Zucconi: Disposizioni concernenti l'arruolamento degli atleti affetti da diabete mellito nei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato.

A.C. 2122 Maiorano e altri: Delega al Governo per l'estensione delle prestazioni del Servizio sanitario militare al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile.

A.C. 1887 Chiesa e altri: Modifica all'articolo 15 e introduzione dell'articolo 15-*bis* del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, concernenti la competenza esclusiva dello Stato per le funzioni e le attività in materia di difesa e sicurezza nazionale nonché la clausola di compatibilità per l'applicazione delle disposizioni in materia ambientale adottate dagli enti territoriali alle aree militari.

A.C. 1873 Zoffili e altri: Istituzione del servizio militare e civile universale territoriale e delega al Governo per la sua disciplina.

A.S. 1461 Minasi e altri: Modifiche al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e altre disposizioni concernenti l'impiego di personale collocato in ausiliaria o in aspettativa per riduzione dei quadri per compiti di addestramento e consulenza nell'ambito di accordi di cooperazione con Stati esteri nel settore della difesa.

A.S. 1320 Governo: Revisione disciplina Corpo militare volontario e Corpo infermiere volontarie Croce Rossa.

A.S. 578 Russo: Modifica alla legge 27 dicembre 2002, n. 288, in materia di assegno sostitutivo dell'accompagnatore militare.

BIBLIOGRAFIA RECENTE

Volumi:

V. POLI, F. BASSETTA, *Codice dell'ordinamento militare*, XI edizione, Laurus Robuffo, Roma 2025

D. NOTARO, *Lineamenti di diritto penale militare italiano*, Giappichelli, Torino, 2025

M. BLOCK, F. CAPEZZUTO, *Il procedimento disciplinare militare*, Laurus Robuffo, Roma, 2024

I. CONTELLI, *La giustizia militare tra Fascismo e Repubblica*, Olshki, Firenze, 2024

F. BRUSCHI, *Guerra aerea e razionalità giuridica*, Giuffrè, Milano, 2024

V. PLANTAMURA, *Il decreto sicurezza*, Collana Nuove Leggi, Pisa, 2025

Articoli e saggi:

V. TENORE, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2025, n. 1.

A. CAVAGNETTO, M. MALANOT, *Riconoscimento dei sei scatti stipendiali ai fini del calcolo del TFS a favore del personale in quiescenza delle forze di polizia ad ordinamento militare*, in *www.cavagnettomalanot.it* 2025.

A. MANZIONE, *I tempi dell'agire amministrativo alla luce delle nuove regole sui termini del procedimento*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2025, n. 1.

EVENTI

Di seguito il testo dell'intervento del Vice Avvocato Generale dello Stato, avv. Enrico De Giovanni all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2025 della Corte militare di Appello (28.2.2025).

«Signor Sottosegretario, Signor Presidente, signor Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, sig. Procuratore Generale Militare, signori Magistrati, signori Ufficiali, Autorità tutte, Signore e Signori,

(*omissis*)

Proprio perché attraversiamo questa epoca difficile e di cambiamento diviene ancor più importante garantire la saldezza delle Istituzioni nel quadro dei principi costituzionali e coltivare la memoria storica degli eventi che hanno condotto al nostro ordinamento Repubblicano.

E di nuovo cito il Presidente Mattarella, nel Suo discorso di Marsiglia: *“È il momento di agire: ricordando le lezioni della storia e avendo a mente il fatto che l'ordine internazionale non è statico”*: un monito chiaro sul vero e proprio dovere della memoria e sulla lezione che la storia ci fornisce per orientare la nostra azione, che non può tardare.

Ed è in questo quadro che vorrei esprimere il forte apprezzamento per l'opera della Magistratura militare, ricordandone taluni meriti.

La Magistratura militare non si è infatti limitata, nei più recenti decenni, ad amministrare la Giustizia militare nei suoi profili ordinari, ma ha svolto anche una funzione che definirei straordinaria, per la sua rilevanza non solo giudiziaria, ma anche storica, etica e politica.

Circa l'esercizio delle funzioni che definirei “ordinarie”, nel senso di riferibili ad eventi avvenuti nella contemporaneità, mi permetto di osservare che la funzione giudicante viene svolta con rigore, attenzione ed equilibrio; ne sono personalmente testimone in quanto mi capita con notevole frequenza di leggere le decisioni rese dai Giudici militari.

Ne ho occasione poiché l'Avvocatura dello Stato è chiamata dalla legge a rendere pareri sulle richieste di rimborso delle spese legali sostenute da pubblici dipendenti, e quindi anche da militari, sottoposti a processi per condotte poste in essere nell'espletamento del servizio qualora venga esclusa la loro responsabilità; nel rendere tali pareri è necessario leggere le decisioni delle Magistrature, fra cui vi è quella militare. E devo dire che si tratta di provvedimenti sempre congruamente e puntualmente motivati, sostenuti da una rigorosa e attenta applicazione della legge, da logicità e ragionevolezza.

Quella della Giustizia militare è una funzione importante per garantire il buon andamento dell'Amministrazione della Difesa, i cui dipendenti devono essere ben consci del fatto che la legge va sempre rigorosamente rispettata a pena di una sanzione, ma nel contempo che saranno giudicati in modo equo e conforme a legge.

Dunque le decisioni in tema di reati militari, ad esempio di disobbedienza, insubordinazione, abuso di autorità o contro il patrimonio o, in taluni casi più gravi, di spionaggio, costituiscono una certa garanzia di legalità e correttezza dell'azione militare e tutela del pubblico interesse.

Quindi già l'attività per così dire ordinaria svolta dalla magistratura militare merita il nostro pieno apprezzamento.

Ma accanto a questa attività voglio oggi ricordarne un'altra, che ho definito straordinaria; mi riferisco ai numerosi processi, tenutisi a partire dal 2002, relativi ai crimini di guerra perpetrati dalle truppe naziste in Italia dal 1943 in poi.

In un mondo in veloce cambiamento e con prospettive future assai incerte è necessario essere orientati da forti e solidi principi etici e ideali, basati sulla conoscenza dei fatti storici che hanno plasmato la nostra cultura e la nostra sensibilità, che possa darci una solida base per le nostre scelte, anche politiche.

Come sappiamo l'immane tragedia delle stragi naziste è stata, purtroppo, occultata, sotto il profilo giudiziario, per molti anni; dobbiamo essere profondamente grati, come cittadini italiani, alla odierna Magistratura militare che ha avuto il coraggio, la forza e la capacità di ricostruire, dopo tanto tempo, quei fatti atroci e disumani e di sottoporli non solo al giudizio dei magistrati, ma anche della storia.

Viviamo in un'epoca in cui la conoscenza della verità è divenuta più difficile; siamo continuamente bersaglio di comunicazioni

e notizie false, che compromettono le nostre conoscenze e dunque le nostre coscienze; oggi più che mai la ricostruzione corretta e completa dei fatti storici è una necessità assoluta; per costruire il futuro dobbiamo conoscere il passato.

In questo quadro voglio sottolineare come tutte le magistrature, nel redigere le loro sentenze, diano un contributo essenziale alla ricostruzione storica; vorrei, a titolo di esempio, ricordare le molteplici sentenze sul rapimento e l'omicidio del Presidente Moro, rese in processi a cui partecipai personalmente come parte civile per lo Stato, che hanno, per quanto possibile, fatto luce su molti aspetti di quella tragedia; o le sentenze sulla strage della stazione di Bologna, su cui è di recente di nuovo intervenuta la Corte di Cassazione, confermando le convergenti responsabilità di terroristi di estrema destra, logge massoniche segrete e servizi di intelligence deviati, anche in questo caso con il contributo dell'Avvocatura dello Stato.

Le sentenze sono dunque spesso componenti importanti della conoscenza storica di fatti di grande rilevanza; e certamente lo sono numerose sentenze della Magistratura militare che hanno riguardato i crimini di guerra delle truppe naziste contro gli italiani.

Le vicende giudiziarie legate al perseguimento dei responsabili della stragi naziste sono state, come sappiamo, tormentate: basti pensare alla nota vicenda che fu definita "armadio della vergogna"; come è noto nel 1994 fu rinvenuto presso il Palazzo Cesi un armadio in cui erano custoditi fascicoli d'inchiesta su numerosissimi crimini di guerra nazisti, con 695 dossier e 2.274 notizie di reato, documentazione occultata a seguito di un anomalo provvedimento di archiviazione; ne scaturì la creazione, nel 2003, di una Commissione parlamentare d'inchiesta, i cui lavori si conclusero con due diverse relazioni, una di maggioranza e una di minoranza, recanti diverse valutazioni circa l'ingerenza politica e dei servizi segreti sulla magistratura militare dell'epoca, e dunque circa la vera causa dell'insabbiamento, per molti riconducibile ad un'ipotizzata "ragion di Stato".

Vi era, tra l'altro, documentazione sull'*eccidio di Sant'Anna di Stazzema*, su quello *delle Fosse Ardeatine*, sulla *strage di Marzabotto*, e molto ulteriore materiale.

Ebbene, a partire dal 2002 su questi fatti tragici e atroci si sono sviluppati una serie di indagini prima e di giudizi poi attraverso cui

la Magistratura militare, nella sua odierna compagine, ha fornito alla ricostruzione giudiziaria e storica e alle nostre coscienze un formidabile e straordinario contributo di memorie, conoscenze e consapevolezza.

Vorrei, al riguardo, segnalare che le vicende relativi a questi giudizi, e ovviamente ai fatti storici ivi ricostruiti, sono narrate in un recente libro di cui è autore un illustre esponente della Magistratura militare, che è stato l'artefice primo di quei giudizi: mi riferisco al libro "Caccia ai nazisti" del procuratore generale militare presso la Corte D'Appello Marco De Paolis.

(omissis)

Dunque tutti noi dobbiamo una profonda e sincera gratitudine alla Magistratura militare, il cui contributo alla conoscenza della storia e all'affermazione dei principi della nostra democrazia è forte e sarà certamente duraturo.

Ma questa esperienza e in particolare quella narrata nel libro del cons. De Paolis, sollecita, a mio avviso, anche un'ulteriore serie di riflessioni, questa volta di natura più strettamente giuridica e professionale: istruire e svolgere processi a circa 60 anni di distanza dai fatti, contro imputati (i pochi ancora in vita) residenti all'estero e su fatti così complessi è molto difficile; l'opera svolta dalla Procura militare è stata, sotto il profilo tecnico istruttorio e giuridico, ammirevole.

Le vicende narrate costituiscono un esempio di grandi capacità investigative e organizzative e di profonda competenza giuridica, a cui non è estranea, a mio avviso, la precedente appartenenza del cons. De Paolis alla magistratura giudicante e dunque alla "cultura della giurisdizione" che ne scaturisce; un'esperienza, dunque, che va conosciuta e meditata.

Dunque alla magistratura militare desidero oggi esprimere gratitudine e un grande apprezzamento, sincero e non formale, per la sua opera.

Infine, consentitemi di esprimere nuovamente il mio personale orgoglio per il contributo che attraverso la quotidiana attività professionale di avvocati dello Stato i miei colleghi e io diamo all'attività delle Forze Armate, e che svolgiamo talvolta, in casi di particolare rilevanza, anche dinanzi alla Magistratura militare, come avvenuto di recente in un importante caso di spionaggio militare.

Il rapporto dell'Avvocatura dello Stato con le Forze Armate, sostenuto da passione e impegno costanti, è connotato da grande fiducia e reciproca collaborazione, e ci riserva molte soddisfazioni professionali.

Concludo dunque il mio intervento ringraziando Lei, Signor Presidente, la Corte tutta e tutti i presenti per avermi ascoltato e formulando l'augurio di un sereno e proficuo lavoro nel corrente anno giudiziario».

CONVEGNI

Convegno: Tutela del segreto e sicurezza dello Stato, 16-17 giugno 2025, Roma, presso il CASD (I Sessione) e Palazzo San Macuto (II Sessione), organizzato dal Consiglio della Magistratura Militare, con la partecipazione di magistrati militari, docenti universitari e giuristi esperti del settore. Hanno presieduto le Sessioni il cons. CMM Gaetano Carlizzi e la Pres. Sez. Trib. Mil. Verona Marianonietta Monfredi. Sono intervenuti per i saluti istituzionali, fra gli altri, il Viceministro della Giustizia, il Sottosegretario alla Difesa e la Primo Presidente della Corte di Cassazione.

Conferenza: Presentazione del Rapporto “Per una strategia di sicurezza nazionale”, 16 giugno 2025, Roma, a Montecitorio, alla presenza del Capo dello Stato, con la partecipazione del Ministro della Difesa.

Convegno: “Pax et bonum”, quale ruolo per il diritto internazionale nella costruzione della pace, 8 giugno 2025, Roma, sala S. Pio X, con la partecipazione del direttore generale dell’Aiea, del patriarca di Gerusalemme e di vari esperti e docenti universitari.

Aerospace power conference 2025, Roma, 8-9 maggio 2025, presso il centro congressi La Nuvola, secondo appuntamento strategico dedicato alla riflessione sul ruolo della attività aerospaziale nel contesto geopolitico e tecnologico contemporaneo, inaugurato con un discorso del Capo di Stato Maggiore dell’Aeronautica Militare.

Conferenza: Uno sguardo verso l’alto nel campo di battaglia del futuro, 26 marzo 2025, Roma, presso il Circolo Ufficiali dell’Esercito “Pio IX”, organizzato dal CeSI, con la partecipazione del Capo di Stato Maggiore dell’Esercito e, fra gli altri, del prof. A. Margelletti.

Police Winter Forum, Giornate per Operatori di Polizia Locale, Riva del Garda, 20-21 febbraio 2025.

NOTIZIE E CRONACHE

Ritorno della Amerigo Vespucci

A febbraio 2025, la nave Amerigo Vespucci ha fatto rientro in Italia al termine del *tour* mondiale 2023-2025 (v. in questa *Rivista*, n. 2, Parte V, Eventi), ma già dal 1° marzo è ripresa la navigazione per un tour Mediterraneo, che l'ha portata nei porti di Trieste, Venezia, Ancona, Ortona, Brindisi, Taranto, Porto Empedocle, Reggio Calabria, Palermo, Napoli, Cagliari, Gaeta, Civitavecchia, Livorno con approdo a Genova il 10 giugno 2025, nel giorno della Festa della Marina Militare. L'arrivo della nave è stato seguito e commentato in diretta Tv. Al termine della cerimonia, il Capo dello Stato ha consegnato la Medaglia d'oro al Merito di Marina a Nave Vespucci.



Giubileo delle Forze Armate, di Polizia e di Sicurezza

Nei giorni 8 e 9 febbraio 2025, si è svolto a Roma il Giubileo dedicato agli appartenenti alle forze militari e di polizia e agli altri operatori di sicurezza, culminato dalla Messa in Piazza San Pietro presieduta dal Santo Padre.

Giornata dell'Unità d'Italia

Il 17 marzo 2025 è stata celebrata a Roma la Giornata dell'Unità nazionale, della Costituzione, dell'Inno e della Bandiera, nel 164° anniversario della proclamazione dell'Unità d'Italia, alla presenza del Capo dello Stato e delle più alte Autorità civili e militari, all'Altare della Patria.

Presentazione della Rivista Giuridica al Ministro della Difesa

Il giorno 25 marzo 2025, al termine di una intervista al TG4 sui temi della difesa nazionale ed europea, presso il Ministero della Difesa, il Direttore responsabile ha presentato la Rivista



Giuridica delle FF.AA. e di Polizia al Ministro, che ha mostrato di apprezzare l'iniziativa editoriale.

Festa dell'Aeronautica Militare

Il motto "*Virtute Siderum Tenus*" si legge nello stemma dell'Aeronautica militare, che il 28 marzo 2025 ha celebrato il 102° anniversario dalla fondazione, presso l'aeroporto militare di Pratica di Mare, con l'intervento del Ministro della Difesa, del Capo di Stato Maggiore e di numerose Autorità civili e militari, e con il conferimento di 9 onorificenze a personale e reparti della Forza armata.

Festa della Polizia di Stato

Anche quest'anno, il 10 aprile, si è celebrata in tutta Italia, presso le Questure, la festa per l'anniversario (173°) della fondazione della Polizia di Stato. A Roma, la cerimonia si è svolta in Piazza del Popolo, con la lettura del messaggio del Presidente della Repubblica e con l'intervento della Presidente del Consiglio, del Ministro dell'interno e delle massime Autorità e con la consegna di onorificenze al merito. È stato anche allestito un Villaggio della Legalità per far conoscere al pubblico il lavoro della Polizia.

Festa dell'Esercito italiano

Dal 1° al 4 maggio 2025 è stato celebrato a Bari il 164° anniversario della costituzione dell'Esercito italiano, con un messaggio del Presidente della Repubblica e l'intervento del Sottosegretario di Stato alla Difesa e delle Autorità civili e militari. Messaggi anche da parte della Presidente del Consiglio e delle massime Autorità politiche.

Consiglio Supremo di Difesa

Su convocazione del Presidente della Repubblica, giovedì 8 maggio 2025 al Quirinale, si è riunito il Consiglio Supremo della Difesa per discutere del Libro bianco della difesa europea, delle infrastrutture strategiche nazionali, dell'adeguamento dello strumento militare e di altri temi di attualità.

Sfilata storica degli Alpini

Domenica 11 maggio 2025 si è svolta a Biella la 96^a adunata degli Alpini con la partecipazione di 100.000 penne nere e la presenza del Ministro della Difesa.

Biennale del Mare e dell'Acqua

Si è svolta a Livorno dal 14 al 17 maggio 2025 la prima Biennale del mare e dell'acqua, nell'ambito della quale vi è stato un momento celebrativo del 160° anniversario della fondazione del Corpo della Capitaneria di Porto - Guardia Costiera, avvenuta a Firenze il 20 luglio 1865 in Palazzo Pitti, dove nei giorni precedenti è stato presentato un francobollo dedicato, e una moneta speciale, alla presenza del Comandante generale e di esponenti del Governo e delle Istituzioni.

Festa della Repubblica Italiana

Il 2 giugno 2025 si è celebrato il 79° anniversario della Fondazione della Repubblica, con la consueta parata militare in via dei fori imperiali a Roma, alla presenza di tutte le massime Autorità civili e militari.

Festa dell'Arma dei Carabinieri

La ricorrenza del 211° annuale di Fondazione dell'Arma, si è tenuta a Roma con il tradizionale Carosello equestre di piazza di Siena e l'esibizione della Fanfara del IV Reggimento a cavallo, il tutto accompagnato, dal 5 al 7 giugno 2025, dal Villaggio dell'Arma per raccontare la storia dell'Istituzione con conferenze, stand e momenti dedicati alla promozione dell'Arma.

Festa della Guardia di Finanza

In occasione del 251° anniversario della fondazione della Guardia di Finanza, celebrato in tutta Italia nei giorni 20-23 giugno 2025, sono stati organizzati a Roma due Villaggi per illustrare alla popolazione le molteplici attività del Corpo.

Hanno collaborato a questo fascicolo

EDUARDO BOURSIER NIUTTA

Avvocato

FAUSTO BASSETTA

Generale di Brigata presso il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri

GIANLUCA CAMPUS

Director of Legal Operations, PwC Digital Innovation

VALERIA CASULA

Associate, Legal Operations, PwC Digital Innovation

ALESSANDRO STERPA

Professore di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi della Tuscia

CHIARA TORRENTE

Dottoranda di ricerca in Procedura penale presso l'Università degli studi di Genova

